

# **U.S. Foreign Policy and the Influence of „White Supremacy”**

**Der Einfluss soziokultureller Faktoren auf die US-Außenpolitik  
am Beispiel der US-Bündnissystempolitik von 1945 bis 1960**

## **DISSERTATION**

zur Erlangung des akademischen Grades

**Doctor philosophiae  
(Dr. phil.)**

eingereicht

an der Philosophischen Fakultät I  
der Humboldt-Universität zu Berlin

Stefan Megyery M.A., Dipl. Soz.

Der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin  
Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz

Der Dekan der Philosophischen Fakultät I  
Prof. Michael Seadle, PhD

Gutachter/innen  
Erstgutachterin: Prof. Dr. Gabriele Metzler  
Zweitgutachter: Dr. Marcus Payk

Datum der Verteidigung  
03.07.2014

## **Danksagung**

Nach etlichen Jahren mühevoller Arbeit habe ich den Abschluss meines Promotionsverfahren mit großer Dankbarkeit erlebt.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um Danke zu sagen:

Zuerst bedanke ich mich besonders bei meinen Eltern, die mir durch ihre finanzielle Unterstützung ein Studium erst ermöglicht haben. Ebenso danke ich ihnen für ihre stetige Anteilnahme an meinen Fortschritten.

Frau Professor Dr. Metzler danke ich für die Betreuung meiner Arbeit.

Ferne bedanke ich mich bei den Archivaren der Library of Congress in Washington DC/USA, der Truman-Presidential Library in Independence/USA und der Truman Presidential Library in Abilene/ USA, die mich während meines Forschungsaufenthalts betreut haben. Besondere Erwähnung gebührt hierbei Herrn John Zutavern und dem Host-Committee von der Truman Presidential Library.

Bedanken möchte ich mich zudem bei Dr. Gesa Schubert und Dr. Gesine Picksak für ihre wertvollen Ratschläge und ihre Unterstützung bei der Endredaktion meiner Arbeit.

Worte des Dankes möchte ich aussprechen der St. Matthew Gemeinde mit ihrem Pastor Monsignor Jameson in Washington DC und der St. Andrew Gemeinde mit ihrem Pastor Henry Baxa in Abilene/ Kansas. Besonderen Dank sage ich der St. Bartholomew Gemeinde mit ihrem Pastor Mark Knestout in Bethesday/ Maryland für die Unterstützung während der Vorbereitung auf meine Verteidigung.

# Inhaltsverzeichnis

Danksagung .....	2
Abkürzungsverzeichnis .....	6
Abbildungsverzeichnis .....	7
Tabellenverzeichnis .....	8
Einleitung .....	9
Hinleitung zur Fragestellung .....	9
Die ungebrochene Aktualität einer Allianztheorie .....	20
Aufbau der Arbeit .....	26
1 US-Außenpolitik in der Welt nach 1945 .....	28
1.1 „Anti-Kommunismus“: Die USA und der Kalte Krieg .....	28
1.2 „Anti-Kolonialismus“: Die USA und die Dekolonisierungsprozesse .....	36
2 Das Allianzkonzept .....	38
2.1 Der Begriff „Allianz“ in der Forschung .....	38
2.2 Der Prozess der Allianzbildung .....	41
2.3 Die klassischen Allianztheorien .....	42
2.3.1 Die realistischen Ansätze .....	42
2.4 Kritische Auseinandersetzung mit den klassischen Allianztheorien .....	56
2.5 Der Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen .....	64
2.6 Plädoyer für eine holistische Allianztheorie .....	77
2.6.1 Warum Staaten Allianzen schließen .....	77
2.6.2 Die Auswahl der Bündnispartner .....	81
2.6.3 Die intergouvernementalen Vertragsverhandlungen .....	82
2.7 Zusammenfassung .....	84
3 Die nationale Identität der USA .....	87
3.1 Die US-Gesellschaft und die <i>race relations</i> in der Nachkriegszeit .....	87
3.1.1 <i>Race relations</i> in den USA Anfang des 20. Jahrhunderts .....	88
3.1.2 Die Afroamerikaner .....	90
3.1.3 Die <i>Latin Americans</i> .....	95
3.1.4. Die <i>Asian Americans</i> .....	96
3.1.5 Die <i>Arab Americans</i> .....	101
3.1.6 Einstellungen gegenüber Minderheiten in der US-Bevölkerung .....	103
3.1.7 Zusammenfassung .....	111
3.2 Einstellungen und <i>Mental Maps</i> von Truman und Eisenhower .....	113

3.2.1	Präsident Harry S. Truman.....	113
3.2.2	Präsident Dwight D. Eisenhower .....	118
<b>3.3</b>	<b><i>Europe First</i> – Einstellungen in den Administrationen von Truman und Eisenhower.....</b>	<b>125</b>
<b>3.4</b>	<b>Der US-amerikanische Senat unter Truman und Eisenhower .....</b>	<b>134</b>
<b>3.5</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>138</b>
<b>4</b>	<b>Die Bündnissystempolitik der USA .....</b>	<b>140</b>
<b>4.1</b>	<b>Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS).....</b>	<b>140</b>
4.1.1	Die Entstehung der OAS.....	140
4.1.2	Die vertraglichen Grundlagen der OAS.....	148
4.1.3	Der Aufbau der OAS.....	154
4.1.4	Die Gründung der OAS aus allianztheoretischer Sicht.....	157
<b>4.2</b>	<b>Die Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) .....</b>	<b>166</b>
4.2.1	Die Entstehung der NATO .....	166
4.2.2	Von den Pentagon-Gesprächen zum NATO-Vertrag .....	172
4.2.3	Der NATO-Vertrag.....	181
4.2.4	Der Aufbau der NATO .....	184
4.2.5	Einordnung des NATO-Bündnis in das US-Bündnissystem .....	190
4.2.6	Die Entstehung der NATO aus allianztheoretischer Sicht .....	192
<b>4.3</b>	<b>Der Australien – Neuseeland – USA Pakt (ANZUS).....</b>	<b>201</b>
4.3.1	Die Entstehung des ANZUS-Pakts.....	201
4.3.2	Der Vertrag des ANZUS-Pakts .....	212
4.3.3	Der Aufbau des ANZUS-Pakts.....	214
4.3.4	Einordnung des ANZUS-Bündnis in das US-Bündnissystem.....	216
4.3.5	Die Entstehung des ANZUS-Pakts aus allianztheoretischer Sicht.....	218
<b>4.4</b>	<b>Die Organisation des Südostasienvertrags (SEATO) .....</b>	<b>223</b>
4.4.1	Die Entstehung der SEATO .....	223
4.4.2	Der SEATO-Vertrag.....	238
4.4.3	Der Aufbau der SEATO .....	241
4.4.4	Die Einordnung der SEATO in das US-Bündnissystem .....	246
4.4.5	Die Entstehung der SEATO aus allianztheoretischer Sicht .....	248
<b>4.5</b>	<b>Der Bagdad-Pakt.....</b>	<b>254</b>
4.5.1	Die Entstehung des Bagdad-Pakts.....	254
4.5.2	Der Vertrag des Bagdad-Pakts .....	267
4.5.3	Der Aufbau des Bagdad-Pakts.....	268
4.5.4	Einordnung des Bagdad-Pakts in das US-amerikanische Bündnissystem .....	271

4.5.5 Die Entstehung des Bagdad-Pakts aus allianztheoretischer Sicht.....	273
<b>5 Die Bedeutung der Einflussvariablen „<i>White Supremacy</i>“ .....</b>	<b>279</b>
<b>6 Bibliographie .....</b>	<b>285</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

ANZUS	Australia – New Zealand – United States Security Treaty
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRIC	Brazil, Russia, India, China
CENTO	Central Treaty Organization
CINCHAN	Allied Commander in Chief, Channel
DDEL	Dwight D. Eisenhower Library
FEC	Far Eastern Commission
FRUS	Foreign Relations of the United States
HSTL	Harry S. Truman Library
IADB	Inter American Defense Board
MEC	Middle East Defense Command
MEDO	Middle East Defense Organization
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NAB	National Archives Building, Washington DC
NACP	National Archives at College Park, MD
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OAS	Organization of American States
PAU	Pan American Union
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
UNO	United Nations Organization
VN	Vereinte Nationen

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Der Allianzbildungsprozess .....	41
Abbildung 2: Einfluss der Identitäten .....	74
Abbildung 3: Zusammenhang zwischen den einzelnen Theorieelementen .....	76
Abbildung 4: Der Allianzbildungsprozess .....	85
Abbildung 5: College-Graduierte im Alter von 25 Jahren, nach Ethnien (Angabe in %).....	91
Abbildung 6: Median Lebenseinkommen Männer ab 25 Jahre (Angabe in US\$).....	93
Abbildung 7: Lebenserwartung für Männer (Angabe in Jahren) .....	94
Abbildung 8: Soziale Distanz im Bereich Schulintegration.....	108
Abbildung 9: Soziale Distanz im Bereich Nachbarschaft.....	109
Abbildung 10: Schema der OAS nach der Charta von 1948.....	156
Abbildung 11: Der militärische und zivile Aufbau der NATO .....	189
Abbildung 12: Die zivile Organisation der SEATO .....	243
Abbildung 13: Der Aufbau der militärischen Organisation der SEATO .....	245
Abbildung 14: Die Organisationsstruktur des Bagdad Paktes .....	270

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Einwohnerzahlen der USA von 1900-1950 .....	88
Tabelle 2: Fragen zur allgemeinen Einstellung, 1942-1963 (Antworten nur von Weißen)....	106
Tabelle 3: Weiße Ablehnung von Kontakt zwischen den Ethnien .....	106
Tabelle 4: Zustimmungsraten für Integration im Nachbarschaftsbereich .....	108
Tabelle 5: Ideologische Ausrichtung im US-Senat in den 1950er Jahren .....	135
Tabelle 6: Vergleich der Beistandsparagraphen von OAS und NATO .....	190
Tabelle 7: Vergleich der Beistandsparagraphen von OAS, NATO und ANZUS.....	216
Tabelle 8: Vergleich der Beistandsparagraphen von OAS, NATO, ANZUS und SEATO .....	247
Tabelle 9: Vergleich der Beistandsverpflichtungen von OAS, NATO, ANZUS, SEATO und Bagdad-Pakt .....	271
Tabelle 10: Übersicht über die Beistandsparagraphen in den Bündnisverträgen von OAS, NATO, ANZUS, SEATO und Bagdad Pakt .....	281



## Einleitung

*“It is impossible to speak of international relations without referring to alliances; the two often merge in all but name.”*

George Liska (1968), S.3

### Hinleitung zur Fragestellung

„*Why is There No NATO in South-East Asia?*“<sup>1</sup>

Mit dieser auf den ersten Blick einfach anmutenden Frage wird auf eine Besonderheit in den Internationalen Beziehungen aufmerksam gemacht. Heutzutage ist die North Atlantic Treaty Organization (NATO) die einzig übrig gebliebene Allianz aus der Zeit des Kalten Krieges. Dabei kann diese Frage erweitert werden auf andere Weltregionen: Warum gibt es im Nahen Osten kein NATO-ähnliches Bündnis? Gab es im Kalten Krieg dort einen solchen Pakt? Was ist mit dem amerikanischen Kontinent? Die dort bestehende Organization of American States (OAS) führt im Hinblick auf ihre Bekanntheit und ihren weltweiten Einfluss ein wahres Schattendasein im Vergleich zum transatlantischen Bündnis.

Der Ausgangspunkt für eine Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen liegt bereits etliche Jahrzehnte zurück, betrifft konkret die Zeit unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und liegt in den außenpolitischen Entscheidungen der damals die westliche Welt dominierenden Supermacht, der USA.

Frieden und Sicherheit - das sind traditionell die zwei wichtigsten Schlagwörter, mit denen die US-amerikanische Außenpolitik dieser Zeit charakterisiert werden kann: Frieden und Sicherheit vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Kalten Krieges.

Mit der Übernahme der US-Präsidentschaft durch Harry S. Truman 1945 setzte sich im politischen Washington immer stärker das Bewusstsein einer neuen, diesmal kommunistischen Bedrohung durch. War nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Hoffnung auf eine Periode des Friedens und des friedlichen Zusammenlebens der Völker stark verbreitet, offenbarten sich schon bald Risse in der Anti-Hitler-Koalition und der Gegensatz zwischen der kommunistischen UdSSR und den kapitalistisch-demokratischen Westmächten trat immer deutlicher zu Tage.

---

<sup>1</sup> Hemmer, Christoph/ Katzenstein, Peter J. (2002), *Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism*. In: *International Organization*, 56:3, S. 575-607.

Die neu eingeschlagene *Containment*-Politik, die unter dem Diplomaten George F. Kennan maßgeblich konzipiert wurde und darauf abzielte, die empfundene sowjetische Expansionspolitik durch global orientierte militärische Maßnahmen weitestgehend einzudämmen, und die am 12. März 1947 verkündete Truman-Doktrin, in der der amerikanische Präsident allen freien Völkern den Beistand der USA gegen eine gewaltsame sowjetische bzw. kommunistische Bedrohung versprach, und die sich für Europa im Marshall-Plan finanziell manifestierte, verkörperten eine grundlegende Neuausrichtung der US-amerikanischen Politik.

Im Nachhinein zeigte sich, dass ein wesentlicher Bestandteil dieser *Containment*-Politik eine umfangreiche Bündnissystempolitik war. Unter diesem Begriff werden die Anstrengungen der USA subsumiert, durch eine Reihe von Verteidigungs- und Sicherheitsbündnissen mit Staaten in der ganzen Welt ihre Vormachtstellung in allen Weltregionen zu sichern und eine weitere Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern. Für einen Staat, für den eine Politik des *non-alignment* seit seiner Gründung zu einer Grundkonstanten seiner Außenpolitik gehörte, bedeutete diese Politik einen historischen Bruch mit der Tradition. Zwar waren die USA früher bereits Bündnissen beigetreten, doch handelte es sich bei diesen Allianzen stets um Kriegsallianzen, die zeitlich auf die Dauer der Kampfhandlungen begrenzt waren. Ein Beitritt zu einer Allianz in Friedenszeiten galt seit George Washingtons berühmter Abschieds-Adresse, in der er das Land auf eine unbedingte Vermeidung von permanenten Allianzen festlegte, als undenkbar. Daraus entwickelte sich in den Vereinigten Staaten die lange Zeit die Außenpolitik bestimmende Strömung des sich selbst genügenden Isolationismus. Diese geriet jedoch mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vor dem Hintergrund der um sich greifenden Einsicht, dass der Rückzug der USA aus der Weltpolitik nach dem Ersten Weltkrieg mitverantwortlich für die späteren Entwicklungen gemacht werden kann, in Misskredit und immer mehr US-amerikanische Politiker waren bereit, neue Wege in der Außenpolitik zu gehen.

Im Juni 1948 hatte der US-Senat mit der sogenannten Vandenberg-Resolution die prinzipielle Möglichkeit eines Beitritts der USA zu regionalen Allianzen zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens gebilligt und damit den Bruch mit der isolationistischen Staatsräson endgültig vollzogen. Noch im selben Jahr gab es erste Anstrengungen, die Staaten auf dem amerikanischen Kontinent in ein kollektives Sicherheitssystem zu integrieren. Die eigentliche Geburtsstunde dieser Organization of American States war die Neunte Internationale Konferenz der amerikanischen Staaten in Bogotá, die 1948 unter der Leitung des US-Außenministers George C. Marshall stattfand.

Die 21 Signatarstaaten der Gründungscharta der OAS versprachen darin, gegen kommunistische Tendenzen auf dem Kontinent zu kämpfen. Durch die bereits 1945

abgeschlossene, in diesem Zusammenhang aber erneuerte Akte von Chapultepec sicherten sich die Mitglieder zudem gegenseitigen Beistand im Falle eines Angriffs durch eine auswärtige Macht zu. Es war das erste Mal in der Geschichte der Vereinigten Staaten, dass sie sich vertraglich festlegten, im Falle eines Angriffs auf einen verbündeten Staat, diesen unter bestimmten Bedingungen auch mit militärischen Mitteln zu unterstützen.

Der Abschluss des Nordatlantikvertrages und die Gründung der North Atlantic Treaty Organization 1949 waren weitere große Meilensteine dieser amerikanischen Politikkonzeption.

Historische Gegebenheiten wie der Sieg der kommunistischen Truppen in China, der den chinesischen Bürgerkrieg beendete und 1949 zur Proklamation der „Volksrepublik China“ führte, und auch der Koreakrieg, der 1950 ausbrach und bis 1953 andauern sollte, schufen die Umstände, die Washington veranlassten, auch diesen regionalen Raum in ihre Bündnissystempolitikkonzeption miteinzubeziehen. In der Truman-Administration setzte sich immer stärker die Meinung durch, die *Containment*-Politik auch auf das kommunistische China ausdehnen zu wollen. Der Eingriff Chinas zugunsten des stalinistischen nordkoreanischen Regimes im Koreakrieg schürte die Angst, dass die Volksrepublik China zu einer Gefahr auch für andere noch nicht kommunistische Staaten in der Region werden könnte. Diese Vorstellung gipfelte in der „Dominotheorie“, die besagte, dass, wenn ein Staat in der Region zum Kommunismus schwenken würde, dies unweigerlich dazu führen würde, dass weitere Staaten diesem Beispiel folgen würden. Eine solche Entwicklung wollten die USA auf jeden Fall verhindern und versuchten daher, durch den Auf- und Ausbau bi- und multilateraler Beziehungen mit verschiedenen Staaten dieser Region, diese Gefahr einzudämmen. Die Bemühungen der USA gipfelten schließlich in der Gründung des ANZUS-Pakts zwischen Australien, Neuseeland und den USA im Jahre 1951, gefolgt von der Gründung der South East Asia Treaty Organization (SEATO) 1954 und der Unterzeichnung des Bagdad-Pakts 1955, der 1959 in Central Treaty Organization (CENTO) umbenannt wurde.

Diese Organisationen sollten komplementär zur NATO und der OAS den Frieden und die Sicherheit im Pazifik, in Südostasien und im Mittleren Osten garantieren.

So entstanden innerhalb nicht einmal eines Jahrzehnts fünf regionale Verteidigungsbündnisse, die aus Sicht der USA alle Bestandteil ihrer *Containment*-Politik gegenüber der UdSSR waren.

Vor dem Hintergrund der Existenz dieser Allianzen scheinen die am Anfang aufgeworfenen Fragen, warum es keine NATO in Südostasien gebe oder wie es in anderen Regionen der Welt aussehe, irritierend. So könnte doch z.B. auf die in Asien von den USA initiierte SEATO verwiesen werden. Doch diese Antwort bleibt zu kurz gegriffen. Bereits bei einem nur

oberflächlich durchgeführten Vergleich der erwähnten Bündnisse zeigen sich erhebliche Differenzen, so dass eine genaue Analyse der unterschiedlichen Bündnisssysteme notwendig erscheint.

Eine erste Nebeneinanderstellung der verschiedenen Allianzen offenbart nämlich, dass die USA in den verschiedenen Regionen ganz unterschiedliche Bündnisstrukturen und Politikansätze zur Durchsetzung ihrer Interessen wählten. Während sie in Europa und Südamerika einen klar multilateralen Ansatz umsetzten und bereit waren, auf eigene Souveränitätsrechte zugunsten der dort gebildeten Verteidigungsorganisationen zu verzichten, verfolgten sie im asiatischen Raum und noch stärker im Nahen Osten eher einen bilateralen Ansatz. Warum aber kopierten die USA nicht einfach die NATO-Strukturen, wenn das transatlantische Bündnis so erfolgreich war? Dies wurde erst gar nicht versucht. So wollten die USA selbst zum Beispiel mit allen Mitteln verhindern, dass die NATO als Vorbild für die SEATO diene. US-Außenminister Dulles persönlich machte dies deutlich: „*I suggest [...] that we continue to make clear [...] that so far as the US is concerned, the SEATO Pact is not conceived as a parallel to NATO.*“<sup>2</sup> Dies galt in gleichem Maße auch für das ANZUS-Bündnis mit Australien und Neuseeland und für den Bagdad-Pakt.

Weiterhin zeigte sich auch schon nach kurzer Zeit, dass die von den USA konzipierten Bündnisse und Paktsysteme mit sehr unterschiedlichem Erfolg arbeiteten. Während die NATO weithin bis zum heutigen Tage als Erfolgsmodell gefeiert wird und ihr Bestand auch nach dem Ende des Kalten Kriegs nicht angezweifelt wird, wurde die SEATO bereits 1977 und die CENTO, als Nachfolger des Bagdad-Pakts, 1979 aufgelöst. Obwohl das ANZUS-Bündnis im pazifischen Raum weiterhin existiert, ist es durch die 1986 erfolgte Aussetzung der Verpflichtungen seitens der USA gegenüber Neuseeland praktisch zu einem bilateralen Bündnis zwischen den USA und Australien geworden.<sup>3</sup> Auch die OAS besteht zwar bis heute, doch hat sie aus allianzpolitischer und militärischer Sicht bei weitem nicht den Einfluss und das Prestige wie die NATO.

Bei einem näheren Vergleich der verschiedenen Allianzen fallen dem Betrachter unverzüglich wesentliche Unterschiede im Aufbau, in der Struktur und in der Vertragsformulierung auf. Während z.B. bei der NATO der sogenannte Beistandsparagraph (Art. 5 des NATO-Vertrags) relativ weit gefasst ist, machten die USA im Falle der SEATO deutlich, dass sie sich nur im

---

<sup>2</sup> U.S. Department of State, (1984), *FRUS*. 1952-195., XII, 1, S. 740-741.

<sup>3</sup> Grund für die Aussetzung der Bündnisverpflichtungen seitens der USA war die Entscheidung der neuseeländischen Regierung von 1984, nuklearbetriebenen oder mit Nuklearwaffen bestückten Schiffen das Einlaufen in neuseeländische Häfen zu verweigern.

Falle kommunistischer Gewalt verpflichtet fühlen, angegriffenen Vertragspartnern zur Hilfe zu kommen. In Bezug auf den Bagdad-Pakt ist auffällig, dass die USA, obwohl sie sich stark im Vorfeld für die Entstehung dieses regionalen Verteidigungsbündnisses im Mittleren Osten engagiert hatten, bei der Realisierung und den Vertragsverhandlungen nicht mit am Verhandlungstisch saßen und später dem Bündnis nicht beitraten.

Ist es in diesem Zusammenhang richtig, von einer in sich geschlossenen und abgestimmten „Bündnisstrategie“ der USA zu sprechen? Sind die einzelnen Paktsysteme nicht vielmehr Reaktionen auf unterschiedliche politische und militärische Anforderungen, auch wenn, wie angedeutet, die SEATO und der Bagdad-Pakt mit eindeutigen Bezug zur NATO entstanden? Welche Interessen verfolgten die USA mit den einzelnen Bündnissen?

Vor diesem Hintergrund besitzen die zu Beginn aufgeworfenen Fragen also eine nicht zu negierende Daseinsberechtigung. Doch rückt der Wille diese zufriedenstellend zu beantworten eine andere, viel entscheidendere Frage in den Vordergrund: Warum verfolgten die USA in Bezug auf die Bildung der genannten Bündnissysteme diese unterschiedlichen Strategien? Um diese Frage zu präzisieren: Warum wurde in Bezug auf die NATO zum Beispiel ein stark multilateraler Ansatz mit größtmöglicher Einbindung und Gleichberechtigung der europäischen Alliierten gewählt, während bei den anderen Bündnissen, z.B. im Fall der SEATO oder des Bagdad-Pakts, ein weitaus abgeschwächter multilateraler Ansatz, wenn nicht gar eher ein bilateraler Ansatz, verfolgt wurde?

Anhand einer Vergleichsstudie, die sich mit der Rolle der USA bei der Entstehung der Bündnisse OAS, NATO, SEATO, ANZUS und Bagdad-Pakt beschäftigt, soll diese Frage untersucht werden.

Obwohl es bereits eine Vielzahl von unterschiedlichen Deutungsansätzen gibt, die versuchen, die Umsetzung der Außenpolitik der USA zu erklären, bleiben diese oftmals jedoch klassischen Denkmustern verhaftet, wie z.B. der im Realismus typischen Fokussierung auf Machtpositionen und Bedrohungspotenziale, und bieten keine wirklich hinreichend genügenden Antworten.<sup>4</sup> So werden entweder regionale Variationen nicht berücksichtigt oder es werden Zwänge und Ziele identifiziert, die sowohl durch unilaterale als auch multilaterale Ansätze erfüllt werden könnten.

Häufig wird auch auf eine Diskrepanz bei den Funktionen der einzelnen Bündnisse abgestellt. Bei der Untersuchung und Komparation der einzelnen Allianzen wird daher der Frage nachgegangen, welche Funktionen erfüllt werden sollten. Dabei wird die Annahme zugrunde gelegt, dass sie alle dieselben Zielsetzungen verfolgten, nämlich zum einen die Abwehr des Kommunismus und zum anderen die Aufrechterhaltung der dominierenden Rolle der USA in dieser Region. Wenn aber die Zielsetzung der Pakte konvergierend war, kann die Funktion nicht, wie z.B. im Funktionalismus üblich – nach dem die Funktion die Form bestimmt – als Erklärung für die unterschiedlichen Ansätze und Ausformungen herangezogen werden.

Innerhalb der vorliegenden Arbeit wird daher der Blick besonders auf konstruktivistische und kulturelle Faktoren gerichtet. Ausgehend von der Überzeugung, dass Regionen, auch wenn sie meist geographisch definiert werden, vielmehr politische Gebilde darstellen, die politisch konstruiert und gestaltet werden, und der Annahme, dass die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg Anstrengungen unternahmen, eine amerikanische, eine transatlantisch-europäische, eine südostasiatische, eine pazifische Region und eine Region des Mittleren Ostens zu kreieren und dabei unterschiedliche Ansätze wählten, wird untersucht, welche Faktoren hierbei eine Rolle spielten. Sind es wirklich nur Kriterien wie Macht und militärisches Potenzial, die das US-amerikanische Denken beeinflussten? Könnten nicht vielmehr auch weiche Elemente, wie Einstellungen und Stereotype gegenüber den anderen Völkern bedeutsam sein? Die USA der 40er und 50er Jahre, also der Zeit, in der die Entstehung der hier untersuchten Bündnisse fällt, war noch stark geprägt von einem System der Segregation und Diskriminierung großer Teile der Bevölkerung nur aufgrund ihrer Hautfarbe. Begründet wurde dies mit einem Glauben an die Überlegenheit der „weißen Rasse“, die auch unter dem Begriff der *White Supremacy* in der Literatur zu finden ist.

---

<sup>4</sup> Vgl. Hemmer/Katzenstein, No NATO, S. 579-582.

Es scheint schwer vorstellbar, dass in einem Staat, der im Inneren ein derart heterogenes Verhältnis zu den unterschiedlichen „Rassen“ hat, nicht auch seine Außenpolitik von diesen Überzeugungen einer *White Supremacy* beeinflusst wird.

Welche Rolle spielten in den USA also *Racism*-Vorstellungen bei der Ausarbeitung von Politikansätzen hinsichtlich ihrer Bündnispolitik?

Die Verwendung des *racism*-Begriffs bedarf an dieser Stelle einer Erläuterung. Dieser Begriff muss streng getrennt werden von dem üblichen deutschen Rassismusbegriff, ist letzterer doch untrennbar verbunden mit den in der Zeit des Nationalsozialismus aufgrund von rasseideologischen Überlegungen stattgefunden Verfolgungen und Vernichtungen besonders der jüdischen Bevölkerung und besitzt daher in der deutschen Nationalgeschichte eine singuläre Konnotation.<sup>5</sup> Im Rahmen dieser Arbeit soll daher der anglo-amerikanische *racism*-Begriff Verwendung finden und eine erste definitorische Annäherung durch Lars Meiers Charakterisierung als „Ausschlussprozesse auf institutionalisierter Basis innerhalb einer Gesellschaft“<sup>6</sup> erfahren.

So könnten bei der Ungleichbehandlung der einzelnen Regionen auch unterschiedliche Identitäten, kulturelle Aspekte und Perzeptionen von einer gewissen Art „Minderwertigkeit“ oder schwächer ausgedrückt „nicht-Gleichheit“ eine mitentscheidende Rolle gespielt haben: Während die USA in den europäischen Staaten kulturell weitgehend ebenbürtige Partner gesehen haben, könnten in Bezug auf z.B. südostasiatische oder auch südamerikanische Länder stereotype westliche Überlegenheitsgefühle dazu geführt haben, dass die USA nicht bereit waren, diesen Regionen und regionalen Organisationen dieselbe Bedeutung zuzugestehen, wie Europa und der NATO.

Von diesem Grundgedanken ausgehend wird als Hypothese formuliert, dass neben harten Faktoren wie Macht oder Bedrohung auch weiche, kulturelle Faktoren eine Rolle beim Aufbau und Ausgestaltung der unterschiedlichen Bündnisse spielten.

Beeinflusst durch Untersuchungen aus anderen Wissenschaftsgebieten, wie den Sozialwissenschaften und der Sozialpsychologie, wird postuliert, dass nicht nur Individuen eine soziale oder kulturelle Identität entwickeln, sondern dass dies auch für Staaten gilt. Dabei bedingen sich natürlich die beiden Identitäten. Auch innerhalb von Staaten oder besser

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu u.a. Zischka, Johannes (1987), *Die NS-Rassenideologie*. Machttaktisches Instrument oder handlungsbestimmendes Ideal? Frankfurt am Main/ New York, S. 87.

<sup>6</sup> Meier, Lars (2008), Racism. In: Darity, William A. Jr. (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Band 7, 2. Aufl., Detroit, S. 44.

Gesellschaften laufen Kategorisierungsprozesse ab, die zu der Ausbildung von wahrgenommenen „ingroups“ und „outgroups“ führen. In dieser Arbeit wird nun die These vertreten, dass diese Prozesse auch innerhalb der US-Gesellschaft eine Rolle spielten und es im untersuchten Zeitraum noch immer tief verwurzelte Überzeugungen von einer Ungleichheit der verschiedenen Ethnien und Völker gab. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich diese Auffassungen auch bei den wesentlichen Akteuren der US-Außenpolitik der damaligen Zeit widerspiegeln. Dabei soll gezeigt werden, dass sich die in der Sozialpsychologie entdeckten Verhaltensmuster auch auf staatliche Entitäten übertragen lassen und sich demzufolge die USA aufgrund von Vergleichsprozessen wesentlich stärker mit aus ihrer Sicht „ähnlichen“ Staaten oder Gesellschaften identifizieren sollten. Nach der hier verfolgten Theorie sollte dies im Endeffekt zu einer Bevorzugung Europas führen, was sich auch auf die Ausgestaltung der Bündnisse auswirkte.

Dabei soll der Fokus der Analyse auf den US-amerikanischen Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsträger liegen, auch wenn Einflüsse einzelner anderer regionaler Staaten natürlich nicht völlig unberücksichtigt bleiben dürfen, denn diese könnten die amerikanische Außenpolitik mit beeinflusst haben. Der zeitliche Rahmen dieser Arbeit umfasst dabei die vierziger und fünfziger Jahre, insbesondere natürlich die Gründungszeit der einzelnen Pakte, wie auch anschließend eine kurze Zeit ihrer politischen Bewährung. Deziert nicht behandelt werden wird jedoch welche Entwicklung die einzelnen Bündnisse über die Zeit genommen haben. Daher erfolgt auch keine Untersuchung, ob und wenn dies bejaht werden kann, welche Rückkoppelungseffekte es zwischen den Allianzen und den einzelnen Staaten gibt. Auch nicht genauer untersucht wird, welche Faktoren zum Scheitern der einzelnen Bündnisse beigetragen haben.

Außenpolitik wird hier im klassischen Sinne definiert als die „Aktivitäten oder Unterlassungen einer Regierung [im vorliegenden Fall der der USA, Anm. d. A.] gegenüber einer anderen, die in ihrer Gesamtheit ein Beziehungsmuster konstituieren.“<sup>7</sup>

Im Verfassungssystem der USA kommt dem Präsidenten eine bedeutende Rolle zu, besitzt er doch die umfangreichsten Kompetenzen, da er, wie Hacke es ausdrückt, „verschiedene Hüte“ trägt: den des Oberbefehlshabers der US-Streitkräfte, den des Leiters und wichtigsten Repräsentanten der Außenpolitik und den des Chefs der Exekutive.<sup>8</sup> Die Bedeutung dieses

---

<sup>7</sup> Seidelmann, Reimund (1998), Außenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn, S. 33.

<sup>8</sup> Hacke, Christian (2002), *Zur Weltmacht verdammt*. Die amerikanische Außenpolitik von J.F. Kennedy bis G.W. Bush. München, S. 23.



Amtes gerade im hier untersuchten Zeitraum hat Aaron Wildavsky bereits 1966 untersucht, was zu seiner These der „zwei Präsidentschaften“ führte: Ist in der Innenpolitik der US-Präsident stärker eingebunden in das Spiel mit verschiedenen anderen Akteuren (Einzelstaaten, Kongress, Interessengruppen) und besitzt hier weniger Einflussmöglichkeiten, ist im Bereich der Außenpolitik eine entgegengesetzte Tendenz ersichtlich. Hier verfügt er über vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>9</sup> Nicht zu unrecht kann wohl daher der von Schlesinger geprägte Begriff der „imperialen Präsidentschaft“<sup>10</sup>, den dieser für die Administrationen Nixon und Johnson benutzt, auch auf die Präsidentschaften Trumans und Eisenhows übertragen werden, spielten diese unbestritten eine zentrale Rolle bei der Definition und Umsetzung der US-amerikanischen Außenpolitik, ja teilweise wird sogar von einer Doktrin „präsidentieller Vorherrschaft“<sup>11</sup> in diesem Politikfeld gesprochen.

Aufgrund des Ansatzes, der in dieser Arbeit verfolgt werden soll, wird dabei der außenpolitische Entscheidungsprozess nicht auf die Person des amerikanischen Präsidenten begrenzt. Eine wichtige Institution, die dem Präsidenten als Instrument zentraler präsidentieller Kontrolle der Außenpolitik diene, ist der nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtete Nationale Sicherheitsrat. Welchen Einfluss der nationale Sicherheitsberater auf den Präsidenten ausübt, hängt im Wesentlichen von der Persönlichkeit ab, die dieses Amt bekleidet. So galt Henry Kissinger, der Nixons Sicherheitsberater war, als bei weitem einflussreicher als dessen eigentlicher Außenminister William Rogers.<sup>12</sup>

Das Außenministerium (*Department of State*) bildet das bürokratische Zentrum und hat die Aufgabe die Außenbeziehungen der USA wahrzunehmen. Daneben spielen auch das Verteidigungsministerium und die Vereinigten Stabschefs insbesondere bei Fragen der Sicherheitspolitik außenpolitisch eine wichtige Rolle.

Neben dieser starken Konzentration auf die Exekutive ist demgegenüber aber auch der Kongress, insbesondere der Senat, in den Fokus der Untersuchung zu stellen. Das amerikanische Verfassungssystem sieht keine strikte Gewaltenteilung vor, sondern schafft

---

<sup>9</sup> Wildavsky, Aaron (1991), *The Two Presidencies*. In: Wildavsky, Aaron, *The Beleaguered Presidency*. New Brunswick, S. 29-46.

<sup>10</sup> Schlesinger, Arthur (1973), *The Imperial Presidency*. Boston.

<sup>11</sup> Schweigler, Gebhard (2004), Außenpolitik. In: Lösche, Peter/ Loeffelholz, Hans D. von (Hg.), *Länderbericht USA*. Frankfurt am Main, S. 474.

<sup>12</sup> Vgl. Hacke, Christian, *Weltmacht*, S. 32.

verschiedene Institutionen, die gemäß des *checks-and-balances*-Grundsatzes sich Kompetenzen teilen.<sup>13</sup>

Hat der Präsident zwar die oben beschriebene starke Stellung in der Außenpolitik, ist er insbesondere bei Vertragsverhandlungen und bei der Ratifizierung von internationalen Verträgen auf die Zustimmung des Senats angewiesen.

Daher kommt dieser Kammer des Kongresses in der vorliegenden Untersuchung eine ebenso zentrale Bedeutung zu, liegt doch die Entscheidung über die Ratifizierung der einzelnen Bündnisverträge bei ihr. Das politische System der USA bringt es mit sich, dass der Präsident, anders als z.B. im parlamentarischen System Deutschlands, keine sichere parteipolitische Mehrheit in diesem Gremium hinter sich wissen kann, zumal es zudem keine strenge Fraktionsdisziplin gibt. Er muss für jede Entscheidung sich seine Mehrheit sichern, was seine Position wiederum etwas abschwächt. Innerhalb des Senats wiederum kommen den jeweiligen Fachausschüssen, in diesem Fall dem Auswärtigen Ausschuss und in den 40er und 50er Jahren zudem ihren Ausschussvorsitzenden eine besondere Rolle zu. Aufgrund ihrer langen Zugehörigkeit zum Kongress und dem damals noch geltenden Senioritätsprinzip wurden diese Ausschüsse vorwiegend beherrscht von einer kleinen Gruppe von Senatoren aus den Südstaaten.<sup>14</sup>

Die methodische Grundlage für die Untersuchung der amerikanischen Bündnispolitik nach dem Zweiten Weltkrieg stellt die Analyse der unzähligen Regierungsdokumente der betreffenden US-Administrationen und ihrer oben aufgezählten Institutionen dar. Desweiteren werden die Protokolle der Senatsverhandlungen zur Ratifizierung der einzelnen Allianzen in die Arbeit eingebunden. Neben diesen Primärquellen stützt sich diese Arbeit natürlich auch auf die schon bestehende Sekundärliteratur zu den einzelnen Bündnissen. Dabei sollen die Ergebnisse, die allerdings bisher entweder nur regional- oder nur bündnisspezifisch herausgearbeitet wurden, miteinander verbunden und in einen übergeordneten Zusammenhang gebracht werden. Diese Arbeit versteht sich dabei als interdisziplinär, finden in sie doch sowohl Ansätze aus den Geschichtswissenschaften, den Sozialwissenschaften und der Sozialpsychologie Eingang.

---

<sup>13</sup> So heißt es bei Neustadt: „The constitutional convention of 1787 is supposed to have created a government of separate powers. It did nothing of the sort. Rather, it created a government of separated institutions sharing powers.” Neustadt, Richard (1960), *Presidential Power. The Politics of Leadership*. New York, S.5.

<sup>14</sup> Schweigler, Gebhard (2004), Außenpolitik, S. 495.

Damit möchte sie einen Beitrag leisten, um die immer noch bestehenden Gegensätze und Gräben zwischen diesen Disziplinen zu überbrücken.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu u.a. Elman, Colin/ Fendius Elman, Miriam (Hg.) (2001), *Bridges and Boundaries*. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge/ London oder für den deutschsprachigen Raum Loth, Wilfried/ Osterhammel, Jürgen (Hg.) (2000), *Internationale Geschichte: Themen – Ergebnisse – Aussichten*. München.

## Die ungebrochene Aktualität einer Allianztheorie

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, der Selbstauflösung des Warschauer Pakts am 01. Juli 1991 und dem Untergang der Sowjetunion 1991/1992 wurde für viele Beobachter auch das Ende der klassischen Militärallianzen eingeläutet.

Allianzen und Militärbündnisse sind dabei nahezu so alt, wie die Menschheit und die Staaten selber. Schon bei Thukydides' "Geschichte des Peloponnesischen Krieges" finden sich theoretische Überlegungen zu Entstehungsbedingungen von Bündnissen.<sup>16</sup> Werden allein nur die letzten 100 – 150 Jahre herangezogen, so zeigen Schlagworte wie „Bismarcks Bündnispolitik“, sein „Spiel mit den fünf Kugeln“, die „Entente Cordiale“ oder die „Mittelmächte“ während des Ersten Weltkrieges, die „Anti-Hitler-Koalition“ und die „Achsenmächte“ während des Zweiten Weltkrieges und natürlich die North Atlantic Treaty Organization und der Warschauer Pakt während des Kalten Kriegs, welche große Bedeutung Militärallianzen in der Geschichte spielten. Doch mit dem Ende der letzten großen Bündiskonfrontation zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt, könnte so nicht nur das „Ende der Geschichte“<sup>17</sup>, sondern auch das Ende der Zeit der Militärbündnisse angebrochen sein. So hatte denn auch die NATO, die letzte verbliebene große Militärallianz, mit einem Bedeutungsverlust zu kämpfen<sup>18</sup> und sucht ihre Funktion in der veränderten Welt.

Doch Bündnisse haben in keiner Weise ausgedient. Dass die Beschäftigung mit Allianzen und das Verständnis des hier untersuchten Zeitraums der US-Außenpolitik auch heute noch von Bedeutung ist, ergibt sich vor dem Hintergrund der wieder wachsenden Bedeutung regionaler Zusammenarbeit und Zusammenschlüsse. In einer globalisierten Welt, in der Nationalstaaten mehr und mehr an Einfluss verlieren, ist die Bereitschaft zu regionaler Kooperation stark gewachsen. Die Entstehung des Mercosur in Südamerika 1991, die Gründung der APEC 1989 und die gestiegene Relevanz der ASEAN in Asien, die gewachsene Bedeutung von Konsultationsforen wie den G8 oder G20 sind nur einige Belege dafür. Hinzu kommt, dass in einem multipolaren System, wie es sich nach dem Ende der US-amerikanischen Vorherrschaft

---

<sup>16</sup> Vgl. Vretska, Helmut/ Rinner, Werner (Hg.) (2000), Thukydides. Geschichte des Peloponnesischen Krieges. Stuttgart.

<sup>17</sup> Fukuyama, Francis (1992), *Das Ende der Geschichte*. Wo stehen wir? München.

<sup>18</sup> Exemplarisch für diesen Bedeutungsverlust sei hier auf die Reaktion auf die Terroranschläge nach dem 11. September 2001 verwiesen, als die NATO zwar zum ersten Mal in ihrer Geschichte den Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag ausrief, doch schon im sich anschließenden Afghanistankrieg weitgehend unbeteiligt blieb. Vgl. Czempel, Ernst-Otto (2003), *Weltpolitik im Umbruch*. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. München, S. 138 ff.

nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Bedeutungszuwachs für die BRIC-Schwellenstaaten Brasilien, Russland, Indien und China andeutet, die „Karten neu gemischt“ werden und sich ganz neue Allianzen ergeben können.

Für den einen oder anderen Realisten bewahrheitete sich diese Prognose im Vorfeld des Irakkriegs, den der US-Präsident George W. Bush 2005 entfachte. Laut Werner Link konnte man im VN-Sicherheitsrat im Vorfeld einer legitimierenden Entscheidung den Versuch einer Gegenmachtbildung (*balancing*) durch Frankreich, Russland und Deutschland erkennen<sup>19</sup> und in der Presse war von so altertümlich anmutenden Begriffen wie einem „neuem Dreibund“<sup>20</sup> oder „Achsenshmieden“<sup>21</sup> die Rede. Dementsprechend wird sich in einer Welt mit vielfältigen Polen die Frage nach zukünftigen Allianzen neu stellen. Stefan Bergsmann kommt daher zu dem Schluss, dass „Bündnisse nicht nur ein konstantes Phänomen der Weltpolitik“, sondern auch „ein Thema von höchster aktueller Relevanz sind“.<sup>22</sup> Diese Aussage wird verifiziert durch die Anzahl der bereits bestehenden Allianzen, aber auch durch immer wieder neu aufkommende Bündnisüberlegungen verschiedener Staaten.<sup>23</sup> Dabei kann die Analyse früherer Pakt- und Bündnisorganisationen wichtige Hilfestellungen für gegenwärtige und künftige Ambitionen liefern.

Die Literaturlage zu diesem Themengebiet ist nicht homogen. Alleine die Literatur über die Entstehung des Kalten Kriegs ist vielfältig und facettenreich. Innerhalb der letzten Jahrzehnte haben sich drei Ansätze entwickelt, die jeweils unterschiedliche Richtungen bei der Beantwortung der Frage wie der Kalte Krieg entstand und welches die verantwortlichen Akteure sind verfolgen.<sup>24</sup> Während es eine Reihe von Standardwerken zu dem Themenkomplex Allianzen gibt, konzentrieren sich diese zumeist auf bestimmte Aspekte, wie vor allem die Frage, warum Staaten Allianzen eingehen, ihre Effektivität und Auflösung.<sup>25</sup> Der Bereich der Allianzbildung, also der Prozess von den ersten Überlegungen über die konkreten Verhandlungen bis zum fertigen Allianzvertrag, ist aber bisher eher nachrangig behandelt

---

<sup>19</sup> Link, Werner, *Ohne Akzeptanz keine Hegemonie: Der Irak-Konflikt als historische Wegscheide*. <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/Texte/Irak-Konflikt.pdf>

Revisionsdatum: 17.10.2011.

<sup>20</sup> N. N., Der Dreibund: Alte Chimären und eine neue Balance-Politik. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 18.02.2003.

<sup>21</sup> Schröder, Gerhard, Ich bin kein Achsenshmied. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 14.04.2003.

<sup>22</sup> Bergsmann, Stefan (1996), *Warum entstehen Bündnisse?*. Sinzheim, S. 8.

<sup>23</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 11.

<sup>24</sup> Die orthodoxe Schule, die weitgehend auf realistischen Annahmen basiert und der UdSSR eine weitgehende Schuld anträgt; die revisionistische Schule, die mehr den Fokus auf die Rolle der USA legt und die postrevisionistische Schule, die die allzu kritische Haltung gegenüber den USA abehnt und versucht eine Brücke zwischen den ersten beiden Schulen zu schlagen.

<sup>25</sup> Vgl. Walt, Stephen M. (1987), *The origins of alliances*. Ithaca.; Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of international politics*. Boston.; Snyder, Glenn H. (1997), *Alliance politics*. Ithaca.

worden.<sup>26</sup> Die Literatur zu den Kapiteln, die sich mit den abgeschlossenen Bündnissen beschäftigen, ist ebenfalls nicht eindeutig. Obwohl es zu den USA und deren Außenpolitik unter den Präsidenten Truman und Eisenhower zahlreiche und sehr gute Standardwerke gibt, ist doch zum einen die Zahl der Monographien zu den einzelnen Bündnissen selbst recht begrenzt, zum anderen fehlen aussagekräftige Vergleichsstudien zu den verschiedenen Pakten.

In der Forschung hat die Organization of American States wie es 1990 ein Sammelwerk feststellte, nicht ausreichend Interesse auf sich gezogen: „[...] *more research needs to be done [...] of existing institutions such as the Organization of American States (OAS). Unfortunately this kind of work has gone out of fashion both in the United States and in South America.*“<sup>27</sup> Diese Aussage gilt bis zum heutigen Tag. Wichtige Werke zur OAS sind zum einen die Ende der 80er Jahre erschienene Studie von Henry H. Han und zum anderen das ebenfalls zu dieser Zeit entstandene Werk, das von Ronald Scheman herausgegeben wurde.<sup>28</sup> Desweiteren sind zu nennen die Standardwerke von Carlos Stoetzer, das jedoch deskriptiv gehalten ist und sich eher mit den Organisationsstrukturen beschäftigt, und von J. Lloyd Meham.<sup>29</sup> Eine monographische Gesamtwürdigung der OAS oder eine vergleichende Analyse dieser mit den anderen Allianzen steht noch aus.

Auch auf die Frage nach der Motivation der Vereinigten Staaten, sich durch die NATO in Europa zu engagieren und sich zudem noch in der südostasiatischen Region aktiv einzusetzen, gibt es unterschiedliche Antworten. Geir Lundestad vertritt die Ansicht, dass die USA sich von typischen imperialistischen Mächten, die nach dem Prinzip „divide et impera“ agierten, dadurch unterscheiden würden, dass sie „*its superior position by encouraging the integration of its European allies*“<sup>30</sup> schützten. Durch die NATO sollte Europa als Dritte Macht neben den USA und der UdSSR, eingebunden werden in eine Organisation mit klar atlantischer Perspektive: „*the United States expected to dominate but not to rule*“.<sup>31</sup> Neutraler beschreibt dagegen z.B. Christian Greiner die Entstehungszusammenhänge der NATO. Seiner Meinung nach spiegelt die weiter oben bereits angedeutete Neuartigkeit dieses Bündnisses vielmehr den

---

<sup>26</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 28.

<sup>27</sup> Francis, Michael J./ Power, Timothy J. (1990), South America. In: Dent, David W. (Hg.), *Handbook of political science research on Latin America: trends from the 1960s to the 1990s*. New York, S. 364.

<sup>28</sup> Han, Henry H. (1987), *Problems and prospects of the Organization of American States*. Perceptions of the member states' leaders. New York et al.; Scheman, L. Ronald (1988), *The Inter-American Dilemma: The Search for Inter-American Cooperation at the Centennial of the Inter-American System*. Westport.

<sup>29</sup> Stoetzer, O. Carlos (1993), *The Organization of American States*. Westport/ London.; Meham, J. Lloyd (1967), *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin.

<sup>30</sup> Lundestad, Geir (1999), „Empire“ by Integration: The United States and European Integration, 1945-1996. In: Burk, Kathleen/ Stokes, Melvyn (Hg.), *The United States and the European Alliance since 1945*. Oxford/ New York, S. 20.

<sup>31</sup> Vgl. Lundestad, Geir, „Empire“, S. 17-41.

Grundgedanken von George F. Kennans *Containment*-Politik wider, wonach demokratische Gesellschaften zwei Ziele verfolgen würden: die Sicherheit der Nation zu schützen, aber auch den Wohlstand ihrer Bevölkerung zu fördern, da „ökonomische Verwerfungen [...] die europäische Gesellschaft verwundbar machen für die Ausbreitung jeder Art totalitärer Bewegungen“<sup>32</sup>. In Bezug auf den südostasiatischen Raum und amerikanische Ziele dort werden noch andere Faktoren betont, die aber ebenfalls den Grundtenor haben, dass die USA durch ihre Bündnispolitiken vor allem egoistische Ziele verfolgten. So stellt u.a. Noam Chomsky vor allem wirtschaftspolitische Interessen der USA in den Vordergrund: „*The overriding goal of American policy has been to construct a system of societies that are open to free economic intervention by private enterprises*“<sup>33</sup>. Das politische Engagement in Südostasien „*was founded on geopolitical imperatives of maintaining a regional presence to facilitate American, European, and Japanese economic growth.*“<sup>34</sup>

Thomas McCormick argumentiert ähnlich, wenn er die Bündnissystempolitik der USA als Teil einer breit angelegten Strategie gegen die in Washington wegen ihrer Neigung zur Staatswirtschaft mit Unbehagen verfolgten Neutralitätsbestrebungen ehemaliger Kolonialstaaten, wie z.B. Indien oder Indonesien, ansieht. Angesichts der Bedeutung dieser Region als Absatzmarkt und Rohstofflieferant für die Industrienationen verfolgte die US-Administration das Ziel „*[to, Anm. d. A.] strengthen non-neutralist parts ... through regional alliances and individual nation-building and nullify neutralist regimes through covert action.*“<sup>35</sup> Durch die Einbindung in von den USA initiierte Pakte sollten die neuen Nationalstaaten „*on a steady diet of American military and economic aid*“ gesetzt werden und als Beispiele dafür gelten, dass „*playing by the rules of American internationalism was rewarding.*“<sup>36</sup>

Diese allzu pessimistische Sichtweise birgt aber Probleme. So entstand z.B. der ANZUS-Pakt weniger auf Betreiben der USA, die im Gegenteil erst eine äußerst reservierte Haltung gegenüber einem solchen Pakt einnahmen, sondern wurde vielmehr von Australien und Neuseeland initiiert.<sup>37</sup> Demgegenüber wird wiederum auch vielfach stärker auf den sicherheitspolitischen Aspekt verwiesen, der diesen Bündnissen innegewohnt habe.

---

<sup>32</sup> Thoß, Bruno (2003), Einführung. In: Ders. (Hg), *Die NATO als Militärallianz: Strategie, Organisation und nukleare Kontrolle im Bündnis 1949-1959*. München, S. 2.

<sup>33</sup> Chomsky, Noam (2005), *At War with Asia*. Oakland, S. 21.

<sup>34</sup> Tyner, James A. (2007), *America's Strategy in Southeast Asia*. From the Cold War to the Terror War. Lanham, S. 8.

<sup>35</sup> McCormick, Thomas J. (1995), *America's Half-Century*. United States Foreign Policy in the Cold War and after. Baltimore, S. 120.

<sup>36</sup> McCormick, Thomas J. (1995), *America's Half-Century*, S. 120.

<sup>37</sup> Vgl. McIntyre, William D. (1995), *Background to the Anzus Pact*. Policy-making, strategy and diplomacy, 1945-1955. Basingstoke, S. 75 f.

Erste Ansätze zur Forschung über die SEATO lieferten u.a. Modelski et al. Anfang der Sechziger Jahre, die das Bündnis als „*Western great power arrangement for the small states of South-East Asia*“ ansahen. Dabei wurde dieses Bündnis auf der Basis von sechs Einzelstudien, u.a. aus Sicht Australiens, Indiens, Pakistans und Chinas, analysiert.<sup>38</sup> Helmut Habig untersuchte 1973 die SEATO in Bezug auf völkerrechtliche Fragen, während A. Lakshmana Chetty 1988 in einer Regionalstudie das Verhältnis Indiens zur SEATO in das Zentrum seiner Analyse stellte.<sup>39</sup> Einig ist sich die Forschung weitgehend, dass die SEATO nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen konnte. Dies wird schon im Titel einer Studie von Leszek Buszynski, „SEATO: The Failure of an Alliance Strategy“, deutlich, in der der Autor das Versagen dieser Organisation bei der Bewältigung von Konflikten in dieser Region als Ursache für ihr Scheitern ansieht. So wird u.a. das Verhalten der SEATO in der Laos-Krise und natürlich das Vorgehen oder gerade die Passivität dieser Organisation während des Vietnamkriegs betrachtet.<sup>40</sup>

Für den Bagdad-Pakt hat Magnus Persson 1998 eine sehr gute Analyse publiziert, in der er ausgehend von der Feststellung, dass die bisherige Forschungslage zu diesem Pakt kein klares und kohärentes Bild liefere, die Rolle von Großbritannien und den USA bei dessen Gründung untersucht.<sup>41</sup> Dabei konzentriert sich der Autor jedoch ausschließlich auf die Region des Mittleren Ostens und unterlässt es, den Bagdad-Pakt als Teil einer überregionalen Bündnissystemstrategie der USA zu fassen.

Die bisher einzige, breit angelegte Vergleichsstudie, die sich mit OAS, NATO, SEATO, ANZUS-Pakt und Bagdad-Pakt/CENTO beschäftigt, entstand 1964 und ist – wie der Titel „NATO CENTO SEATO OAS. Imperialistische Paktsysteme“ schon zum Ausdruck bringt – vom Kalten Krieg und ideologischen Überzeugungen geprägt.<sup>42</sup>

Erst in letzter Zeit rückte der hier untersuchte Zeitraum und die amerikanische Außenpolitik unter den Präsidenten Truman und Eisenhower wieder in den Fokus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung. Dies geschah besonders im Bereich der Politikwissenschaften durch

---

<sup>38</sup> Modelski, George (1962): *SEATO. Six Studies*. Melbourne.

<sup>39</sup> Habig, Helmut (1973), *Die Seato und das Völkerrecht*. Diss., Würzburg.; Lakshmana Chetty A. (1988), *India and Seato*. Madras.

<sup>40</sup> Buszynski, Leszek (1983), *SEATO: The Failure of an Alliance Strategy*. Singapur.

<sup>41</sup> Persson, Magnus (1998), *Great Britain, the United States, and the Security of the Middle East*. The Formation of the Bagdad Pact. Lund.

<sup>42</sup> Ort, Alexander/ Bollinger, Klaus (1964), *NATO, CENTO; SEATO, OAS*. Imperialistische Paktsysteme. Berlin.



Forschungen zu den Internationalen Beziehungen. Beispielhaft sei hier auf einen richtungsweisenden Artikel von Hemmer und Katzenstein verwiesen.<sup>43</sup>

Eine umfassende Analyse, die die Entstehungszusammenhänge der einzelnen Paktsysteme miteinander verbindet, stellt bislang ein Desiderat dar, das mit der vorliegenden Studie ausgeräumt werden soll.

Diese Arbeit versteht sich als diplomatiehistorische Untersuchung und hat starke Bezüge zur *Cultural Approach*-Historiographie, wie sie von Caroline Ware im letzten Jahrhundert begründet wurde.<sup>44</sup> Sie knüpft ferner an die Arbeiten besonders von Akira Iriya an, der in Bezug auf eine kulturelle geprägte Analyse US-amerikanischer Außenpolitik eine unbestritten wichtige Position einnimmt und hier der Forschung wichtige Impulse geliefert hat.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Hemmer / Katzenstein, No NATO.

<sup>44</sup> Vgl. u.a. Ware, Caroline F., *The Cultural Approach to History*. New York 1940.

<sup>45</sup> Vgl. u.a. Iriya, Akira (1991), Culture and International History. In: Hogan, Michael J./ Paterson, Thomas G. (Hg.), *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge, S. 214-225.

## Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist in zwei große Teile mit mehreren Unterabschnitten gegliedert. Der eigentlichen Arbeit vorangestellt, wird im ersten Teil in einem kurzen Abriss des historischen Kontextes dem Leser ein Überblick über den geschichtlichen Rahmen gegeben, der für die Problemstellung relevant ist. Daher wird in diesem zuerst die Entstehung des Kalten Krieges skizziert, bevor desweiteren die Dekolonisierungsprozesse angesprochen werden, die zu der Entstehung einer Vielzahl neuer Staaten in den hier besprochenen Regionen führte, von denen wiederum Staaten wie zum Beispiel Pakistan in die US-Bündnispolitik eingebunden wurden. Im ersten Teil dieser Arbeit die theoretischen Grundlagen gelegt. Hier wird aufgezeigt, dass die bereits existierenden Allianztheorien keine ausreichende Erklärungsgrundlage für die in dieser Untersuchung aufgeworfenen Fragen bieten. Daher werden kurz die bisher verwendeten klassischen Erklärungsmodelle – der Realismus und der Liberalismus als Hauptströmungen – vorgestellt und ihre Grenzen in Bezug auf die Erklärung dieses unterschiedlichen Herangehens seitens der US-Regierung aufgezeigt. Daraus folgt die Forderung nach dem Einbezug weiterer Erklärungsfaktoren und die Formulierung einer holistischen Theorie, die die Vorteile der einzelnen Ansätze verbindet und Faktoren, wie Macht, Bedrohung und Identität gleichermaßen berücksichtigt. Nach Ausarbeitung dieses weiterführenden Ansatzes, wird im dritten Abschnitt die gesellschaftliche Identität der USA in den 40er und 50er Jahren und die daraus sich ableitenden Perzeptionen der betroffenen Weltregionen, Südamerika, Europa, Südostasien und des Nahen Osten untersucht. Nachdem zuerst die Überzeugungen, Vorurteile und Stereotype vor allem in Bezug auf *race* und *racism*, die in der damaligen Mehrheitsgesellschaft vorherrschten, herausgearbeitet werden, folgt eine Analyse der Einstellungen der politischen Hauptakteure der Truman- und Eisenhower-Administration. Welche Einstellungen lassen sich bei Truman oder Eisenhower in Bezug auf die Frage der *race relations* nachweisen? Nach der Analyse der beiden Präsidenten soll zudem auf der Basis ausgewählter außenpolitischer Repräsentanten der beiden Regierungen ein Bild der vorherrschenden Perzeptionen in den beiden Administrationen nachgezeichnet werden. Da beim Abschluss von Bündnissen mit bindenden Allianzverträgen diese ratifiziert werden müssen und in diesem Zusammenhang dem US-Senat im verfassungsrechtlichen System der USA eine entscheidende Rolle zukommt, wird abschließend auch dieses Gremium in Bezug auf dessen Einstellungen und Perzeptionen der einzelnen Regionen untersucht.

Daran an schließt sich der zweite große Teil dieser Arbeit, der sich mit den einzelnen Bündnissen befasst. Er ist wiederum untergliedert in zwei Abschnitte, von denen der erste die frühe Phase der Bündnissystempolitik (1948-1952) und die Gründung der OAS, der NATO und

des ANZUS-Paktes untersucht, während der folgende Abschnitt die späte Phase (1953-1955) zum Thema hat, in die die Gründung der SEATO und des Bagdad-Paktes fällt.

Bei der Analyse der einzelnen Pakte werden die Entstehungsgeschichte, die eigentlichen Bündnisverhandlungen und der schließlich geschlossene Bündnisvertrag genauer untersucht. Hier sollen insbesondere die vielfältigen Interessen der USA herausgearbeitet werden, wobei aber auch aufgezeigt werden soll, dass die Verhandlungsposition nicht allein durch diese determiniert wurden, sondern zudem auch andere Faktoren (kulturelle Einstellung, Perzeptionen) eine wesentliche Rolle spielten, die für eine ausreichende Erklärung der unterschiedlichen Allianzen mit einbezogen werden müssen. Anschließend erfolgt ein skizzenhafter Vergleich mit den zuvorderst abgeschlossenen Bündnissen unter spezieller Berücksichtigung der Bündnisverträge.

In einem abschließenden Kapitel sollen die Ergebnisse noch einmal zusammengeführt und diskutiert werden.

# 1 US-Außenpolitik in der Welt nach 1945

## 1.1 „Anti-Kommunismus“: Die USA und der Kalte Krieg

Mit der bedingungslosen Kapitulation zuerst von Nazi-Deutschland am 08. Mai und später auch vom japanischen Kaiserreich am 02. September ging 1945 der Zweite Weltkrieg zu Ende. Während jedoch die anderen Siegermächte Großbritannien, Frankreich und die UdSSR unter den schweren Verwüstungen, die der Krieg auf ihren Territorien angerichtet hatte, stark zu leiden hatten und zumindest die beiden ersteren durch diesen Krieg und die sich daran anschließenden Entkolonialisierungsprozesse, in denen beide mit der Zeit zahlreiche Kolonialstaaten in die Unabhängigkeit entlassen mussten, ihre militärische und politische Großmachtstellung eingebüßt hatten, gingen die USA aus dem Zweiten Weltkrieg als militärisch und wirtschaftlich stärkste Macht auf dem Globus hervor.

Anders als noch beim Ersten Weltkrieg, als nach Kriegsende 1918 die USA zwar an den Verhandlungen zum Versailler Vertrag teilnahmen, sich jedoch später auf ihre traditionelle isolationistische Haltung zurückzogen und nicht am konstruktiven Wiederaufbau Europas beteiligen wollten und auch eine Einbindung in den Völkerbund ablehnten, blieb das Land diesmal als eine der vier Besatzungsmächte in Deutschland zurück und war gewillt, nach der durch die bedingungslose Kapitulation zum Ausdruck gebrachten totalen Niederlage des Deutschen Reiches bei der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Neuordnung Deutschlands aber auch Westeuropas, eine bedeutende Rolle zu spielen.

Dass sich die USA entschieden, auch in Japan Besatzungstruppen zurückzulassen, zeigt, dass sie auch beim Wiederaufbau dieses Kriegsgegners eine wichtige Rolle spielen wollten.

Die weltpolitische Situation 1944 und 1945 war vor allem durch die Zusammenarbeit der vier Siegermächte und dem Wunsch zur Schaffung eines stabilen Friedens in der Welt geprägt. Die vorherrschende Einstellung unter den politischen Eliten der Staaten der ehemaligen Anti-Hitler-Koalition war was Alstein charakterisiert als „*cooperation paradigm*“: „*many were attached to the idea of post-war continuation of the Grand Alliance.*“<sup>46</sup> Wichtigstes Instrument zur Kooperation sollten dabei in der Hauptsache die von den Vereinigten Staaten von Amerika initiierten Vereinten Nationen sein. In der US-Administration herrschte die Überzeugung vor, dass diese Konzeption neben den sicherheitspolitischen Aspekten auch den wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Staaten, also auch der USA, die an einer Weltordnung basierend auf

---

<sup>46</sup> Alstein, Maarten van (2009), The meaning of hostile polarization: Interpreting the origins of the Cold War. In: *Cold War History*, 9:3, S. 308.

freiem Handel interessiert waren, dienen würden.<sup>47</sup> Wie schon durch den Völkerbund sollten durch die Vereinten Nationen die institutionellen Voraussetzungen für ein globales System der kollektiven Sicherheit geschaffen werden. Anders als jedoch beim Völkerbund, dem die USA nicht beigetreten waren, waren sie diesmal Gründungsmitglied. Diese Phase in der amerikanischen Außenpolitik war geprägt durch Roosevelts Konzept der „Einen Welt“<sup>48</sup> und dem propagierten Modell einer zukünftigen Friedensordnung durch Integration im Weltmaßstab. In dieser Zeit wurden ideologische Überzeugungen noch weitgehend als innenpolitische Faktoren angesehen, die sich noch nicht unmittelbar auf die internationale Zusammenarbeit auswirkten. Die beiden Großmächte erkannten zwar ihre unterschiedlichen sozio-politischen und ökonomischen Systeme, akzeptieren jedoch diese Andersartigkeit.<sup>49</sup> Dieses Paradigma der Kooperation dominierte den politischen Diskurs noch einige Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Die weltpolitische Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und den Westmächten - USA, Großbritannien und Frankreich - erwies sich jedoch schon bald nach Kriegsende aufgrund machtpolitischer und weltanschaulicher Gegensätze als brüchig. Innerhalb der US-Administration mehrten sich die Stimmen, die dem „*cooperation paradigm*“ zunehmend kritisch gegenüberstanden. Es zeichnete sich mehr und mehr das Entstehen eines neuen Paradigmas an, das als „*sceptical paradigm*“<sup>50</sup> umschrieben werden kann. Basierend auf Unsicherheiten und einem sich mehr und mehr aufbauendem Gefühl des Misstrauens gegenüber dem einstigen Partner – dies gilt sowohl für die USA gegenüber der Sowjetunion, wie für die Sowjetunion gegen den Vereinigten Staaten – entwickelte sich eine Skepsis, inwieweit die oben beschriebene Kooperation wirklich realisiert werden könnte.<sup>51</sup> Das amerikanisch-sowjetische Verhältnis kühlte sich zunehmend ab und wurde durch Differenzen zwischen beiden Ländern in der Frage des Umgangs mit Deutschland, aber auch durch die kommunistische Expansionspolitik in Osteuropa schwer belastet. Während Stalin, wie Roberts herausgearbeitet hat, aus Angst, dass die USA und Großbritannien die Etablierung einer sowjetischen Einflusszone in Osteuropa nicht hinnehmen würden und selber in dem von ihm als Sicherheitspuffer gegenüber Deutschland beanspruchtem Gebiet Einfluss ausüben wollten,

---

<sup>47</sup> Reynolds, David (2006), *The Big Three and the Division of Europe, 1945-1948*. In: ders. (Hg.), *From World War to Cold War. Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s*. Oxford/ New York, S. 271-272.

<sup>48</sup> Vgl. Forndran, Erhard (1991), *Die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa*. Erfahrungen und Perspektiven transatlantischer Beziehungen seit dem Ersten Weltkrieg. Baden-Baden, S. 88.

<sup>49</sup> Alstein, Maarten van, *The meaning of hostile polarization*, S. 308.

<sup>50</sup> Alstein, Maarten van, *The meaning of hostile polarization*, S. 309.

<sup>51</sup> Vgl. Alstein, Maarten van, *The meaning of hostile polarization*, S. 309.

daran ging, zügig Tatsachen zu seinen Gunsten in dieser Region zu schaffen, führte dieses Vorgehen unter den westlichen Alliierten und insbesondere den USA zu Diskussion über die wirklichen Motive Stalins.<sup>52</sup> Auf der anderen Seite führte die amerikanische Politik der unilateralen Besetzung Japans zu sowjetischen Verstimmungen. Hatte Stalin zwar nicht ernsthaft erwartet an der Besetzung Japans beteiligt zu werden, bestätigte das Vorgehen der USA dennoch seine „*preconceived notions of how an imperialist power was supposed to behave*.“<sup>53</sup> Charakteristisch für dieses „*sceptical paradigma*“ war zudem das neue Gewicht, das einer ideologisch basierten Interpretation von Motiven und Handlungen des jeweils anderen, gegeben wurde. So wurde jegliche Politik Stalins vor dem Hintergrund der Überzeugung, dass dieser auf die Ausbreitung des Kommunismus und der Weltrevolution hinarbeitet, analysiert, während auf der anderen Seite Stalin das Handeln seiner westlichen Partner zunehmend als Versuch interpretierte, durch die Verbreitung des Kapitalismus die Sowjetunion zu umzingeln.<sup>54</sup> Wie Leffler feststellte, muss als weiterer Aspekt eine Umorientierung hin zu einer geopolitischen Analyse von Weltpolitik berücksichtigt werden: die amerikanische politische Elite „*began to frame US national security in terms of correlates of power, whereby power was defined by economic resources, military might [...], and territory*.“<sup>55</sup> Vor diesem Hintergrund wurde die UdSSR, die weite Teile des europäischen Kontinents kontrollierte und über eine große Landstreitmacht verfügte, immer mehr als Bedrohung angesehen.<sup>56</sup>

Ab dem Jahre 1946 zeichnete sich dann eine Umorientierung und die endgültige Ablösung des „*cooperation paradigma*“ zugunsten des „*sceptical paradigma*“ innerhalb der amerikanischen Außenpolitik ab. Mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Harry S. Truman nach dem Tode Roosevelts am 12. April 1945 setzte man sich in Washington immer stärker mit der neuen kommunistischen Bedrohung auseinander. Zum Wegbereiter dieses Umschwungs wurde der Botschaftsrat an der diplomatischen Vertretung der USA in Moskau, George F. Kennan, der in seinem berühmt gewordenen „langen Telegramm“ die Grundzüge und Ziele sowjetischer Politik analysiert und eindringlich vor den Ausdehnungsbestrebungen des autoritären Sowjetregimes warnte. Dabei wurde der sich anbahnende Konflikt ideologisch aufgeheizt, dadurch dass beide Seiten der jeweils anderen expansionistisches Verhalten vorwarfen. Auf beiden Seiten wurde immer mehr die Unmöglichkeit der Kooperation mit dem jeweils anderen

---

<sup>52</sup> Robert, Geoffrey (2006), *Stalin's War*. From World War to Cold War. New Heaven/ London, S. 253.

<sup>53</sup> Westad, Odd Arne, (2000), Introduction: Reviewing the Cold War. In: ders. (Hg.), *Reviewing the Cold War*. London/ Portland, S. 5-6.

<sup>54</sup> Vgl. Alstein, Maarten van, The meaning of hostile polarization, S. 309.

<sup>55</sup> Alstein, Maarten van, The meaning of hostile polarization, S. 309.

<sup>56</sup> Vgl. Leffler, Melvyn (2001), Economics, Power and National Security: Lessons of the Past. In: Larres, Klaus/ Lane, Ann (Hg.), *The Cold War*. The Essential Reader. Oxford, S. 16.

System proklamiert. Auf westlicher Seite wurde Stalin mit Hitler verglichen, bei dem eine *appeasement*-Politik nicht zielführend sei, während die Sowjetunion mit Verweis auf die Geschichte von einer „*historical continuation of western hostility against the Sowjet Union since the intervention of 1917*“<sup>57</sup> sprach. Öffentliche Äußerungen von Stalin auf der einen Seite, der auf einem Parteiprogress von der Unvereinbarkeit von Kommunismus und Kapitalismus sprach, und von Churchill, der in seiner Rede in Fulton vom „Eisernen Vorhang“ sprach, aber auch das angesprochene lange Telegramm von Kennan, belegen diese Entwicklung. Dabei sollte die von Kennan konzipierte *Containment*-Politik darauf abzielen, die empfundene sowjetische Expansionspolitik durch global orientierte militärische Maßnahmen seitens der USA in Schach zu halten.

Konkreter Auslöser für die Umsetzung von Kennans Ideen waren die Vorgänge in Griechenland und der Türkei 1947 – ein Jahr das als Wendejahr bezeichnet werden kann und in dem das *sceptical* Paradigma abgelöst wurde durch das von Alstein als „*hostility*“<sup>58</sup> charakterisierte Paradigma. Dies zeichnet sich durch explizit ideologische Aufheizung des Konflikts (Antikommunismus auf der einen Seite und Antikapitalismus auf der anderen Seite) und eine einseitige Definition von Sicherheit als Verteidigung gegen die militärische und politische Bedrohung durch den jeweils anderen aus.<sup>59</sup>

Nach amerikanischer Auffassung planten in Griechenland und der Türkei von Moskau unterstützte und gesteuerte Untergrundbewegungen den Umsturz der politischen Ordnung und die Etablierung kommunistischer Regime nach sowjetischem Vorbild. Nachdem auch noch Großbritannien, das lange Zeit die griechische Regierung im Kampf gegen diese revolutionären Bewegungen unterstützt hatte, erklärte, dass es aufgrund eigener wirtschaftlicher Probleme sich nicht länger imstande sehe, diesen beiden Ländern wirtschaftliche und militärische Hilfe bereitzustellen, zögerten die USA angetrieben von der Furcht, dass ein Verlust Griechenlands an den Kommunismus eine Kettenreaktion auslösen könnte, in deren Verlauf auch weitere Länder, wie die Türkei, der Iran, Italien oder Frankreich, nicht, Griechenland wirtschaftliche Hilfen zu gewährleisten.

Am 12. März 1947 verkündete Präsident Truman vor dem amerikanischen Kongress zu diesem Zweck den folgenden Grundsatz

---

<sup>57</sup> Alstein, Maarten van, The meaning of hostile polarization, S. 311.

<sup>58</sup> Alstein, Maarten van, The meaning of hostile polarization, S. 311.

<sup>59</sup> Alstein, Maarten van, The meaning of hostile polarization, S. 311-132.

*[...] it must be the policy of the U.S.A. to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or outside pressure. [...] I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political process [...].*<sup>60</sup>

Diese sogenannte „Truman-Doktrin“ und deren Grundannahme, dass die Sicherheit der USA untrennbar abhängig ist vom Schicksal antikommunistischer Regime und deren Schutz wurde zum Grundsatz für die *Containment*-Politik der folgenden Jahre.

Wenige Monate nach der Verkündung dieses neuen außenpolitischen Grundsatzes schlug der amerikanische Außenminister Marshall ein Europäisches Wiederaufbauprogramm vor, womit den europäischen Staaten finanziell geholfen werden sollte und deren wirtschaftlicher Wiederaufbau unterstützt werden sollte. Dahinter verbarg sich die Meinung, dass nur wirtschaftlich florierende Demokratien weniger anfällig für sowjetische Einflussnahme seien. Gleichzeitig muss aber auch berücksichtigt werden, dass die politischen Eliten in den USA ganz klar überzeugt waren, dass *„there was an intrinsic connection between the spread of capitalism as a system and the victory of American political values.“*<sup>61</sup> Das US-Engagement verfolgte damit nicht nur die hehren Ziele einer Verbreitung von freiheitlich-demokratischen Werten, sondern diente auch den eigenen nationalen Interessen Washingtons. Es ist jedoch mehr der Analyse Westads zu folgen, dass die Beziehung der USA z.B. zu den Staaten Westeuropas, nicht *„exploitative“* war, sondern dass *„American leaders consciously took on the role of leader of global capitalism“* und willig waren *„to bear at least short-term burdens in order to ensure the system worked“*.<sup>62</sup>

Es kann also festgehalten werden, dass ab 1947 die Konfrontation mit der UdSSR zu einem „geschlossenen, jetzt an Einflusszonen und Gegnerschaft orientierten Gesamtkonzept der amerikanischen Außenpolitik führte.“<sup>63</sup> Damit war die Teilung der Welt in zwei sich anscheinend unvereinbar gegenüberstehende Machtblöcke vollendet.

Innerhalb des westlichen Blocks lag die Führungsmacht unzweifelhaft bei den USA. Doch wehrte diese anfangs noch vor allem britische Bemühungen ein internationales System kollektiver Sicherheit aufzubauen ab.<sup>64</sup> Auch wenn in den Vereinigten Staaten durchaus die

---

<sup>60</sup> Truman, Harry S. (1956), *Memoirs of Harry S. Truman: Years of Trial and Hope 1946-1953*. 2. Band, Bungay, Suffolk, S. 111-112.

<sup>61</sup> Westad, Odd Arne, (2000), Introduction: Reviewing the Cold War, S. 10.

<sup>62</sup> Westad, Odd Arne, (2000), Introduction: Reviewing the Cold War, S. 10.

<sup>63</sup> Forndran, Erhard, Vereinigten Staaten, S. 98.

<sup>64</sup> Bereits 1946 hatte der britische Premierminister Churchill anlässlich seiner Rede in Fulton, Missouri eine *„fraternal association of the English-speaking peoples“* gefordert.



Notwendigkeit eines Sicherheitsbündnisses für Europa gesehen wurde, bedeutete der Eintritt der USA in ein militärisches Bündnis zu Friedenszeiten die Aufgabe einer außenpolitischen Tradition, die bis auf George Washington zurückreichte: Der Isolationismus war die bestimmende außenpolitische Einstellung der Amerikaner.<sup>65</sup>

Im Laufe der Jahre 1947 und 1948 kam es hier jedoch zu einem grundlegenden Wandel. In der im Juni 1948 vom Senat verabschiedeten „Vandenberg-Resolution“ wurde zwar noch einmal auf die besondere Rolle der UNO als Instrument der Friedenssicherung verwiesen, gleichzeitig wurde jedoch unter Bezug auf Art. 51 der UN-Charta, die das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung vorsah, die generelle Möglichkeit der USA zum Beitritt zu regionalen Verteidigungsgemeinschaften gebilligt. Damit war der Bruch mit der bisherigen außenpolitischen Tradition vollzogen und militärische Allianzen mit anderen Staaten wurden zu einem Eckstein der neuen amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>66</sup>

Ende der 40er und in den 50er Jahren wurde die in der Vandenberg-Resolution geschaffene Grundlage für Militärbündnisse Realität.

Noch im 1948 gab es erste Anstrengungen, die Staaten auf dem amerikanischen Kontinent in einem kollektiven Sicherheitssystem zu integrieren. Die eigentliche Geburtsstunde dieser Organisation der Amerikanischen Staaten war dann die Neunte Internationale Konferenz der amerikanischen Staaten in Bogotá, die unter der Leitung des US-Außenministers Marshall stattfand. Die 21 Signatarstaaten der Gründungscharta versprachen darin, gegen kommunistische Tendenzen auf dem Kontinent zu kämpfen. Der Abschluss des Nordatlantikvertrags und die Gründung der Nordatlantikpakt-Organisation 1949 bildete den ersten großen Abschluss dieser amerikanischen Politikkonzeption. Die OAS und NATO stellen die ersten großen Verteidigungs- und Bündnissysteme dar, die die USA ins Leben riefen und in dem sich die Mitglieder zu gegenseitigem Beistand im Falle eines Angriffs verpflichteten. Es war das erste Mal in der Geschichte der Vereinigten Staaten, dass sie sich vertraglich festlegten, im Falle eines Angriffs auf einen verbündeten Staat, diesen ggf. auch militärisch zu unterstützen. OAS und NATO stellen jedoch keineswegs Verteidigungsbündnisse im klassischen Sinne, wie es z.B. die Entente Cordiale von 1907 zwischen Frankreich und Großbritannien eines ist, dar. So steht in ihren Bündnisverträgen nicht die gemeinsame

---

Vgl. Reid, Escott (1977), *Time of Fear and Hope*. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949. Toronto, S. 37.

<sup>65</sup> Vgl. Hacke, Christian, *Weltmacht*, S. 54.

<sup>66</sup> Vgl. Fürst, Andreas (1996), *Der U.S. Kongreß und die amerikanische NATO-Politik 1948-1989*. Eine Untersuchung zur Policy-Formierung von Außen- und Sicherheitspolitik. Diss., Sinzheim, S. 90-93.

militärische Sicherheitsbefriedigung am Anfang der Agenda, sondern ein umfassendes politisch-ökonomisches Anliegen, wie z.B. im Falle der NATO die Stabilisierung Westeuropas.

Wichtige historische Gegebenheiten, die nach der Fokussierung auf Europa auch wieder den asiatischen Raum in das Blickfeld amerikanischer Außenpolitik rücken ließen, schufen die Umstände, die Washington veranlassten, auch diesen regionalen Raum in ihre Bündnissystempolitikkonzeption einzubeziehen. Hierunter fallen zum einen der Sieg der kommunistischen Truppen in China, der den chinesischen Bürgerkrieg beendete und 1949 zur Proklamation der „Volksrepublik China“ führte, und zum zweiten der Koreakrieg, der 1950 mit dem Überfall des kommunistischen Norden auf seinen südlichen Nachbarn ausbrach und bis 1953 andauern sollte.

Vor allem das kommunistisch gewordene China wurde als neue Bedrohung wahrgenommen. In Washington begründete man diese Sichtweise auf der einen Seite mit der Annäherung Chinas an die UdSSR, mit der es 1952 einen Freundschaftsvertrag abschloss. In den Augen der USA war dadurch ein kommunistischer, monolithischer Block entstanden, der sich von Europa bis nach Asien erstreckte und eine Bedrohung für das eigene Land darstellte. Zum anderen zeigte der chinesische Eingriff in den Koreakrieg zugunsten des kommunistischen Regimes in Nordkorea, dass dieses Land durchaus bereit war, seine Interessen zur Not auch mit militärischen Mitteln und auch gegen die Supermacht USA durchzusetzen.<sup>67</sup>

Vor diesem Hintergrund setzte sich in Washington immer stärker die Meinung durch, die *Containment*-Politik auch auf das kommunistische China auszudehnen. Der Eingriff Chinas zugunsten des stalinistischen Regimes in Nordkorea schürte die Angst, dass die Volksrepublik China zu einer Gefahr auch für andere nicht kommunistische Staaten in der Region werden könnte. Diese Vorstellungen gipfelten in der „Dominotheorie“, die besagte, dass, wenn ein Staat in der Region zum Kommunismus „umfallen“ würde, dies unweigerlich dazu führen würde, dass andere Staaten diesem Beispiel folgten. So wurde im Nationalen Sicherheitsrat der USA gewarnt: *„the loss of any single country would probably lead to relatively swift submission to or an alignment with communism by remaining countries of this group“*.<sup>68</sup>

Wie ein Zitat Präsident Trumans aus einer Ansprache über das Mutual Security Programm zeigt, beherrschten auch hier nicht nur altruistische Einstellungen das Handeln der USA, sondern auch

---

<sup>67</sup>Vgl. u.a. Lakshmana Chetty A., *India*, S. xvi-xix.

<sup>68</sup>Zit.nach Buckley, Roger (2002), *The United States in the Asia-Pacific since 1945*. Cambridge, S. 77.

ganz klar nationale Interessen: „*If communism is allowed to absorb the free nations, one by one, then we would be isolated from our sources of supply and detached from our friends.*”<sup>69</sup>

Diese Entwicklung wollten die USA auf jeden Fall verhindern und versuchten daher, durch den Auf- und Ausbau bilateraler Beziehungen mit verschiedenen Staaten dieser Region, diese Gefahr einzudämmen. So kam es im Zuge des Koreakrieges zum Abschluss einer Reihe von bilateralen Bündnisverträgen. Hervorzuheben ist u.a. die Aufwertung Japans, immerhin ehemaliger Kriegsgegner, zum nun wichtigsten Verbündeten in Asien.<sup>70</sup> Weiterhin schlossen die USA Anfang der 50er Jahre Verträge mit Südkorea, den Philippinen, Taiwan, Neuseeland und Australien ab.

Buckley sieht daher im Koreakrieg einen Katalysator für ein größeres und intensiveres Engagement der USA in dieser Region, was dazu geführt hätte, dass die USA Großbritannien als Protektionsmacht in Südostasien ablösen.<sup>71</sup>

Die Bemühungen der USA gipfelten Mitte der 50er Jahre schließlich in der Gründung des ANZUS-Paktes zwischen Australien, Neuseeland und den USA, dem Abschluss der Southeast Asia Treaty Organization und der Gründung des Bagdad-Pakts. Diese Organisationen sollten komplementär zur NATO den Frieden und die Sicherheit in diesen Regionen garantieren.

---

<sup>69</sup> Truman, Harry S., Radio and Television Address to the American People on the Mutual Security Program. 6. März 1952. Zit. nach: Leffler, Melvyn P. (2000), *Bringing it Together: The Parts and the Whole*. In: Westad, Reviewing, S. 44.

<sup>70</sup> Vgl. für die Entstehung der verschiedenen bilateralen Bündnisse u.a. Buckley, Roger, *Asia-Pacific*, S. 7-49.

<sup>71</sup> Buckley, Roger, *Asia-Pacific*, S. 75-76.

## 1.2 „Anti-Kolonialismus“: Die USA und die Dekolonisierungsprozesse

Ein Überblick über den geschichtlichen Rahmen, in dem die US-Bündnispolitik angesiedelt ist, bleibt ohne eine Erwähnung der Dekolonisierungsprozesse unvollständig. Mit diesem Begriff wird die Entstehung neuer Staaten verstanden, die vormals zu den Kolonialreichen der europäischen Großmächte gehörten und die in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg nach und nach ihre Unabhängigkeit erlangen konnten.

Die weitreichenden Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges in Europa betrafen auch die europäischen Kolonialmächte, allen voran Großbritannien und Frankreich, dermaßen, dass aus den ehemaligen Großmächten nunmehr „secondary states“<sup>72</sup> wurden, die um die Erhaltung ihrer Überseebesitzungen kämpften. In Asien und im Nahen Osten waren – zum Teil bereits vor dem Krieg – Unabhängigkeitsbewegungen entstanden, die mit wechselndem Erfolg die Loslösung ihrer Staaten den europäischen Kolonialmächten einforderten. In Südostasien erlangten u.a. zuerst die Philippinen (1946), Indien und Pakistan (1947), Burma und Ceylon (1948), Indonesien (1949) und schließlich Laos, Kambodscha (beide 1953) und Nord- und Südvietnam (1954) Eigenstaatlichkeit. Auch wenn im Nahen Osten, die einzelnen Nationen zum größten Teil bereits nach dem Ersten Weltkrieg souverän wurden, hatte Großbritannien, u.a. durch seine Stellung als Mandatsmacht für Palästina, Jordanien und den Irak eine, eine sehr einflußreiche Position in dieser Region. Der Irak wurde bereits 1932 souverän und 1946 entstand zudem das unabhängige Königreich Transjordanien.

Dadurch, dass die USA keine kolonialen Besitzungen besaßen, waren sie von dem Prozess der Dekolonisierung nur indirekt betroffen. Doch aufgrund ihres Aufstieges zur Weltmacht nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten sie die Entwicklungen nicht nur passiv, sondern als aktiver Akteur. Dabei muß ihr Politikansatz auf diesem Feld als ambig beschrieben werden. Auf der einen Seite herrschte – aufgrund der Geschichte ihrer eigenen Staatsgründung als ein Kampf von 13 Kolonien um Unabhängigkeit – in breiten Teilen der Bevölkerung als auch der politischen Klasse Sympathien für die um Souveränität kämpfenden Kolonien vor. Die USA präsentierten sich oftmals als „*leaders of the global process of decolonization*“<sup>73</sup> und

---

<sup>72</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*. New York/ London, S. 22.

<sup>73</sup> Ryan, David, By Way of Introduction: the United States, Decolonization and the World System. In: Ryan, David/ Pungong, Victor (Hg.) (2000), *The United States and Decolonization*. Power and Freedom. Chippenham, S. 6.

unterstützten eine Reihe von neu entstandenen Staaten, z.B. Pakistan oder den Iran, mit wirtschaftlichen aber vor allem auch militärischen Hilfsleistungen.

Dieses Eintreten für Antikolonialismus und besonders die Hilfen für ehemalige Kolonialstaaten müssen im Zusammenhang mit dem Bemühen der USA um eine Eindämmung des Kommunismus gesehen werden. Denn oftmals war die Unterstützung Washingtons nur für solche Staaten, „*which seemed sturdy and determined enough to help stave off communism.*“<sup>74</sup>

Auf der anderen Seite kollidierten diese US-amerikanischen „*anti-colonial*“-Einstellungen mit Überlegungen, dass Großbritannien und Frankreich, die beiden großen Kolonialmächte, nicht noch weiter geschwächt werden dürften und als „*bulwark against communism*“<sup>75</sup> von großer Bedeutung wären.<sup>76</sup> So unterstützte das Weiße Haus die Bemühungen dieser beiden Nationen zur Wiederherstellung und Sicherung ihrer ehemaligen Kolonialgebiete, wenn dies in den Augen der USA im Kampf gegen den Kommunismus zweckdienlich erschien.<sup>77</sup> Für LaFeber waren die USA oftmals bereit, eigene Prinzipien „*for the practices of imperial conquest and global hegemony*“ zu opfern. Dies hatte natürlich auch negative Konsequenzen für das Ansehen der USA in diesen Regionen: besonders die post-kolonialen Staaten in Asien, und dem Mittleren Osten nahmen die USA kritisch als „*collaborator with European imperialism*“<sup>78</sup> wahr.

Die US-amerikanische Politik gegenüber den Prozessen der Dekolonisierung kann dem entsprechend als „*ambiguous and seemingly inconsistent*“ umschrieben werden: „*anti-colonial where the Russians did not appear as a threat, and supportive of the British and the French position where their colonial activity could be trooped out as action against encroaching communism.*“<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 36.

<sup>75</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 28.

<sup>76</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 24, 28.

<sup>77</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 22.

<sup>78</sup> Osgood, Kenneth A. (2006), Words and Deeds: Race, Colonialism, and Eisenhower's Propaganda War in the Third World. In: Statler, Kathryn/ Johns, Andrew L. (Hg.), *The Eisenhower Administration, The Third World, And the Globalization of the Cold War*. Oxford, S. 4.

<sup>79</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 22.

## 2 Das Allianzkonzept

### 2.1 Der Begriff „Allianz“ in der Forschung

Bevor im weiteren Text auf die theoretischen Grundlagen eingegangen werden kann, ist es notwendig, sich mit den wesentlichen Konzepten und Begrifflichkeiten auseinander zu setzen, bilden diese doch das Fundament.

Wie bei vielen anderen wissenschaftlichen Begriffen, gibt es auch für das Allianzkonzept keine allgemein anerkannte Definition, obwohl wie oben dargelegt, Allianzen seit vielen Jahren im Zentrum wissenschaftlicher Forschung stehen. Während auf der einen Seite einige Autoren in ihren Arbeiten auf eine Definition verzichten, bieten andere Autoren eine Vielzahl von unterschiedlichen, teils sich widersprechenden Begriffsbestimmungen an. Hinzu kommt, dass oftmals dem Allianzbegriff ähnliche Begriffe wie „*alignment*“, „Koalition“ oder „Entente“ synonym in der Diskussion Anwendung finden.<sup>80</sup> So hat Friedrich Ruge festgestellt, dass in der Literatur 27 unterschiedliche Begriffe benutzt werden, um dem Phänomen „Allianz“ näher zu kommen.<sup>81</sup>

Die vorliegende Arbeit verzichtet angesichts dieser bereits bestehenden Vielfalt darauf, einen eigenen Definitionsversuch zu unternehmen, da dies für den hier verfolgten Zweck nicht erforderlich erscheint. Sie lehnt sich vielmehr an den von Bergsmann vorgezeichneten Weg an, der in seiner Arbeit aufbauend auf einer Reihe von charakteristischen Merkmalen eine sehr brauchbare Allianzdefinition erarbeitet hat, demzufolge:<sup>82</sup>

- Allianzen von souveränen Staaten gründet werden.
- Im Unterschied zu *alignments* sie auf expliziten Abmachungen in Form eines Bündnisvertrages basieren.
- Allianzen sich auf ein Verhalten in einer bestimmten Eventualität in der Zukunft beziehen. Der Kern des Vertrages beschreibt ein Verhalten, dass erst im *casus foederis*, also dem Bündnisfall, zum Tragen kommt.
- Dieses Verhalten kann als Beistandsleistung charakterisiert werden. Im Bündnisfall bedeutet dies, dass ein Staat zum Einsatz seiner eigenen Machtressourcen zugunsten des

---

<sup>80</sup> So benutzt Waltz Begriffe wie „*alliance*“, „*alignment*“, „*coalition*“, „*balance* oder *external balance*“ nahezu synonym, vgl. Waltz, Kenneth N., *Theory*, S. 125, 126-127, 165, 166.

<sup>81</sup> Ruge, Friedrich (1972), *Bündnisse*. In *Vergangenheit und Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung von UNO, NATO, EWG und Warschauer Pakt*. Frankfurt am Main, S. 12-13.

<sup>82</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, *Bündnisse*, S. 16-17.

anderen bereit ist. Dabei kann sowohl Ausmaß, als auch Art und Weise dieses Einsatzes von Allianz zu Allianz verschieden sein.

- Beim Abschluss des Allianzvertrags ist das Eintreten des Bündnisfalles ungewiss. Hier ist der wesentliche Unterschied zu Koalitionen anzunehmen, die für eine bereits eingetretene oder in Zukunft nahezu sicher eintretende Situation geschlossen werden. Bergsmann verweist auf die Bedeutung dieses Unterschieds, denn gerade bei der Kosten-Nutzen-Abwägung eines möglichen Beitritts zu einem Bündnis ist die Frage der Gewissheit, bzw. Ungewissheit entscheidend.
- Aus dem oben genannten ergibt sich zwangsläufig, dass der Allianzvertrag ein Versprechen beinhaltet. Dieses Versprechen ist gegenseitiger Natur. Ob ein Vertragspartner im Bündnisfall seinen Verpflichtungen nachkommt, ist keinesfalls sicher, wodurch sich das Glaubwürdigkeitsproblem von Bündnissen, oder anders formuliert, die Gefahr des „allein-gelassen-werdens“ ergibt.
- Schließlich beziehen sich Allianzverträge stets auf den Bereich der nationalen Sicherheit.

Aus diesen Eigenschaften ergibt sich, dass eine Allianz „eine explizite Abmachung zwischen Staaten im Bereich der nationalen Sicherheit ist, die für eine bestimmte Eventualität in der Zukunft (Bündnisfall), deren Eintreten aber ungewiss ist, einen gegenseitigen Beistand der Partner verspricht.“<sup>83</sup>

Innerhalb dieser Arbeit wird diese Definition erweitert durch das zusätzliche Merkmal eines organisatorischen Unterbaus. Bis auf das ANZUS-Bündnis weisen alle hier untersuchten Allianzen diesen auf. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass nur wenige Allianzen eine organisatorische Struktur ausgebildet haben, wodurch die hier im Fokus stehenden Paktsysteme sich ein Stück weit hervorheben.<sup>84</sup> Trotz dieser Sonderstellung wurde aber darauf verzichtet Berkowitz zu folgen und einen neuen Terminus - er selber spricht von „Internationalen Vertragsorganisationen“<sup>85</sup> - für diese besondere Art der Allianzen einzuführen, da sich der Mehrwert dieses Vorgehens nicht erschließt.

Trotz der Festlegung dieser für ein Bündnis konstituierenden Merkmale bleibt das Allianzkonzept weiterhin insofern unscharf, als dass es unterschiedliche Formen von Allianzen

---

<sup>83</sup> Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 18.

<sup>84</sup> Vgl. Thies, Wallace (1987), Alliances and Collective Goods. A Reappraisal. In: *Journal of Conflict Resolution*, 31:2, S. 305-306.

<sup>85</sup> Berkowitz, Bruce (1983), Realignment in International Treaty Organizations. In: *International Studies Quarterly*. 27:1, S. 78.

und Grade der Bindung gibt. Aus diesem Grund werden hier zwischen stark multilateralen und schwach multilateralen Bündnissen unterschieden. Dabei sind diese Begriffe nicht absolut zu sehen, sondern als Pole. Staaten können sich entscheiden, Allianzen mit einer tiefergehenden oder nur einer losen Bindung zu schließen. Eine tiefergehende Bindung zeichnet sich dadurch aus, dass besonders der mächtigere Staat bereit ist, eigene Truppen längerfristig in schwächeren und bedrohten Ländern des Vertragsgebietes zu stationieren, es eine koordinierte Militärplanung unter den Alliierten gibt und es sogar zum Aufbau einer integrierten Kommandostruktur kommen kann. Bei einer schwachen Bindung existieren diese Merkmale nicht, vielmehr wird der stärkere Staat sich damit begnügen, einseitig seine Absicht zu erklären, die anderen Bündnispartner zu verteidigen. In diesem Zusammenhang definiert John Ruggie stark multilaterale Allianzen durch die Konzepte der „*indivisible security*“ und „*collective response*“.<sup>86</sup> Der Grundgedanke dieser beiden Konzepte ist, dass ein Staat sich in dem Bündnis nach dem Prinzip verhält, dass die Verteidigung der Sicherheit der Alliierten gleichgesetzt wird mit der Verteidigung der eigenen Sicherheit. Einfach ausgedrückt ließe sich dies zusammenfassen mit der Idee „einer für alle und alle für einen“.

Bei schwach multilateralen Bündnissen gibt es zwar das Versprechen einer gemeinsamen Verteidigung, dies ist aber nur schwach ausgeprägt. In diesem Fall wird es nicht oder nur in einem begrenzten Maße zu gemeinsamer militärischen Planung kommen. Der Aufbau integrierter Kommandostrukturen ist daher ausgeschlossen.

---

<sup>86</sup> Vgl. Ruggie, John (1992), Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: *International Organization*. 46:3, S. 569-570.



## 2.2 Der Prozess der Allianzbildung

Aufbauend auf der vorangegangenen Begriffsdefinition soll in diesem Abschnitt der Prozess, wie es zu der Herausbildung von Allianzen kommt, untersucht werden.

Allianzen werden von souveränen Staaten geschlossen. Ausgangspunkt des Prozesses ist daher ein Staat, der einen Bedarf für die Bildung eines Pakts sieht. In der Literatur lassen sich für einen solchen Staat unterschiedliche Termini finden, am geeignetsten erscheint hier die Bezeichnung des „Allianzinitiators“<sup>87</sup>.

Dieser Allianzinitiator sucht sich anhand von noch näher zu bestimmenden Kriterien potentielle Partner aus, mit denen er dann in Verhandlungen eintritt, an deren Ende im Erfolgsfall der Abschluss eines Allianzvertrages steht.

Zusammengefasst sieht der Prozess folgendermaßen aus:

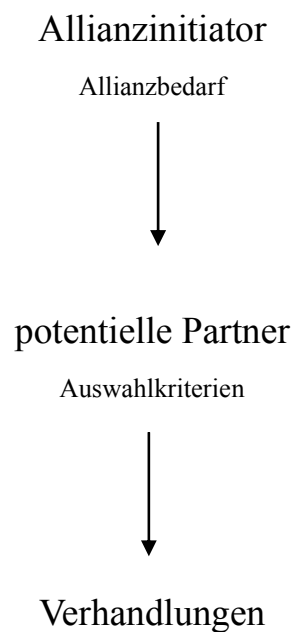


Abbildung 1: Der Allianzbildungsprozess

(Quelle: Bergsmann, Stefan (1996), Warum entstehen Bündnisse?. Sinzheim, S. 33.)

---

<sup>87</sup> Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 33.

## 2.3 Die klassischen Allianztheorien

Nach der Diskussion des Allianzkonzepts, der Erarbeitung einer tragfähigen Definition und der Skizzierung des Allianzbildungsprozesses werden in diesem Kapitel die grundlegenden Theorien, die sich mit Allianzen beschäftigen, erörtert. Dabei liegt der Fokus auf den zwei *grand theories*, dem Realismus und Liberalismus. Im Anschluss daran werden die Erklärungskraft und die Grenzen der einzelnen Theorien im Hinblick auf die hier untersuchte Fragestellung untersucht bevor in einem nächsten Schritt die konstruktivistische Theorieschule erörtert und mit einzelnen Elementen der verschiedenen Theorien zu einer umfassenden Allianztheorie verbunden werden soll.

### 2.3.1 Die realistischen Ansätze

Der Realismus gehört im Bereich der Internationalen Beziehungen zu einer der älteren Theorieschulen. Als systemische Theorie entstand er zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Antwort auf die defizitäre Erklärungskraft des Kantschen Liberalismus und eines Wilsonismus idealistischer Prägung, der in einer verstärkten Interdependenz und Verrechtlichung der internationalen Ordnung die notwendige Bedingung für eine dauerhafte, friedliche Konfliktregelung sah. Vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen und faschistischen Revisions-, Expansions-, und Annexionspolitik, die im Zweiten Weltkrieg gipfelte, zeigte sich deutlich das Scheitern dieses allzu idealistischen Weltbildes.<sup>88</sup>

Demgegenüber etablierte sich die realistische Schule, die Hans Morgenthau definierte als eine „theoretische Auseinandersetzung mit dem menschlichen Wesen, wie es ist, und mit den geschichtlichen Abläufen, wie sie den Tatsachen entsprechen“.<sup>89</sup>

Obwohl der politische Realismus keine einheitliche Theorie darstellt und dementsprechend eine Reihe prominenter Vertreter hat, wurde diese Denkschule vor allem durch die Arbeiten von Hans Morgenthau geprägt, der daher auch als „*the most brilliant and authoritative political realist*“<sup>90</sup> charakterisiert wird.

Auch wenn die Realisten sich als Gegenpart zum Idealismus sehen, teilen sie doch mit Letzterem das folgende Erkenntnisinteresse: Wie kann Krieg zwischen Staaten verhindert werden?

---

<sup>88</sup> Masala, Carlo (2005), *Kenneth N. Waltz*. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern. Baden-Baden, S. 25

<sup>89</sup> Vgl. Morgenthau, Hans J. (1963), *Macht und Frieden*. Grundlagen einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh, S. 49.

<sup>90</sup> Niebuhr, Reinhold (1965), *Man's nature and his communities*. New York, S. 71.

Gerade vor dem Hintergrund des beginnenden atomaren Zeitalters Ende der 40er Jahre ist für die Realisten die Bewahrung des Friedens angesichts der Perspektive der totalen Vernichtung das zentrale Anliegen.<sup>91</sup>

Zu Beginn eines seiner Hauptwerke („The Man, The Nation, The War“) postuliert Morgenthau in Ablehnung des seiner Meinung nach falschen, weil illusionären liberalen Menschenbildes ein realistisches Menschenbild, nach dem für ihn der Egoismus „Basis und eine unveränderte Konstante des menschlichen Seins“<sup>92</sup> ist.

Zweites Charakteristikum der menschlichen Natur ist nach Morgenthau seine „*lust for power*“, die auch Hauptgrund für den Krieg des Menschen gegen den Menschen ist:

„*For while man's vital needs are capable of satisfaction, his lust of power would be satisfied only if the last man became an object of his domination, there being nobody above or besides him, that is, if he became like god.*“<sup>93</sup> Somit bildet dieser Machttrieb die Essenz aller Politik und Politik wird „*a struggle for power over men, and whatever its ultimate aim may be, power is its immediate goal.*“<sup>94</sup> Demzufolge ist es nur konsequent, wenn internationale Politik auch als „*[...] an unending struggle for power*“<sup>95</sup> angesehen wird. Dabei wird von Morgenthau der Schritt von der individuellen menschlichen Ebene zur internationalen Politik mittels Induktion vollzogen. Sind dem einzelnen Menschen in der modernen Gesellschaft beim Ausleben seines Machttriebs Grenzen gesetzt, versucht er dies zu kompensieren, indem er sich mit Kollektiven identifiziert, auf die er seinen Machttrieb verschiebt. Die Nation an sich ist kein empirischer Gegenstand: „Sprechen wir [...] empirisch von der Macht oder der Außenpolitik einer bestimmten Nation, ist darunter nur die Macht oder Außenpolitik bestimmter Individuen, die einer Nation angehören, zu verstehen.“<sup>96</sup>

Hauptakteure im Realismus sind daher auch ausschließlich souveräne und rational handelnde Nationalstaaten, deren Grundziele die Sicherung der eigenen Existenz und die Unabhängigkeit sind.<sup>97</sup>

Das Hauptinteresse von Staaten sehen Realisten in erster Linie im Machterwerb. Morgenthau formulierte es explizit: „Internationale Politik ist, wie alle Politik, ein Kampf um die Macht.

---

<sup>91</sup> Vgl. Masala, Carlo, Waltz, S. 24 und 28.

<sup>92</sup> Masala, Carlo, Waltz, S. 26.

<sup>93</sup> Morgenthau, Hans J. (1974), *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago 1946, S. 193.

<sup>94</sup> Morgenthau, Hans J., (1974) *Scientific Man*, S. 201-204.

<sup>95</sup> Morgenthau, Hans J., (1974) *Scientific Man*, S. 204.

<sup>96</sup> Morgenthau, Hans J., (1963), *Macht und Frieden*, S. 125.

<sup>97</sup> Meyers, Reinhard (1997), *Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen*. In: Stammen, Theo (Hg.), *Grundwissen Politik*. Frankfurt am Main/ New York, S. 372.

[...] Politik im engeren Sinn sucht entweder Macht zu erhalten, Macht zu vermehren oder Macht zu demonstrieren.“<sup>98</sup>

Eng gekoppelt an den Begriff Macht ist der Begriff des Nationalinteresses. Dieser beschreibt den gesamten Ziel- und Wertekomplex der Außenpolitik. Dessen Durchsetzung ist vollständig abhängig von der jeweiligen Machtposition eines Landes, die wiederum determiniert wird durch die geographische Lage, die natürlichen Ressourcen, die industrielle Kapazität, das Militärpotential, die Bevölkerungsgröße, den Nationalcharakter, die nationale Moral, die Qualität der Diplomatie und die Legitimität der Regierung.<sup>99</sup>

Im Laufe der Zeit wurden diese Ansichten besonders von Kenneth Waltz weiterentwickelt und es bildete sich eine neorealistische Schule der Internationalen Beziehungen. Auf Morgenthau's Überlegungen aufbauend, erweiterte Waltz den Blickwinkel seiner Analyse und konzentrierte sich auf die systemische Ebene.

Den Fokus auf die Struktur gerichtet versteht der strukturelle Realismus, wie der Neorealismus auch genannt wird, internationale Politik als Ergebnis systemischer Effekte. Die Struktur definiert, in welcher Weise das System geordnet ist (*ordering principle*), welche funktionalen Charakteristika (*qualities*) den jeweiligen Einheiten zugeordnet werden und wie die funktionalen Fähigkeiten (*capabilities*) verteilt sind.<sup>100</sup>

Für Neorealisten ist das internationale System prinzipiell durch Anarchie gekennzeichnet und besteht aus staatlichen Einheiten, die formal und strukturell gleich sind. Dies bedeutet den Ausschluss einer wie auch immer gearteten höheren Instanz mit einem Gewaltmonopol. Auch der Neorealismus sieht Staaten als prinzipiell am Eigeninteresse orientierte Akteure, die in einem anarchisch strukturierten System bestrebt sind, ihr Überleben und ihre Unabhängigkeit zu sichern.<sup>101</sup> Eine wichtige Schlüsselvariable, die diese Struktur wiederum definiert, ist die Verteilung von Machtressourcen. Diese bezieht sich darauf, wie viel Macht ein Staat A im Verhältnis zu einem Staat B, C, etc. besitzt. Unter dem Verweis auf den fungiblen Charakter der Macht werden darunter Faktoren wie die militärische Stärke, die Wirtschaftskraft, die natürliche Ressourcenausstattung, die Bevölkerungsgröße, die Größe des Territoriums, sowie die innere

---

<sup>98</sup> Morgenthau, Hans J. (1963), Macht und Frieden, S. 69 und 81.

<sup>99</sup> Vgl. Morgenthau, Hans J. (1963), Macht und Frieden, S. 132 ff.

<sup>100</sup> Vgl. Siedschlag, Alexander (1997), *Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik*. Beispiel internationale Sicherheit; theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation. Opladen, S. 95.

<sup>101</sup> Viotti, Paul R./ Kauppi, Mark V. (2008), *International relations theory*. Realism, pluralism, globalism and beyond. Boston, S. 32-34.

Stabilität verstanden.<sup>102</sup> Aus der unterschiedlichen Verteilung dieser *capabilities* ergibt sich die Polarität des internationalen Systems, also das Vorhandensein von Groß-, Mittel- oder Kleinmächten. Diese Polarität wird als unabhängige Variable betrachtet, von der wiederum die Stabilität und die Tendenz der Systemkonfiguration kriegerische Auseinandersetzungen zu provozieren oder zu verhindern, aber auch die Art, in der die Länder auf äußere Bedrohungen reagieren, abhängig ist.<sup>103</sup>

Demzufolge kann eine stabile internationale Ordnung zwar ein Produkt von Anarchie sein, diese ist aber per se über die Zeit nicht stabil. Staatliches Handeln wird unter diesen äußeren Bedingungen durch das „Sicherheitsdilemma“ bestimmt. Mit diesem von John Hertz im Jahr 1951 erstmalig eingeführten Begriff wird ein Phänomen beschrieben, das sich aus den Grundannahmen ergibt: Da ein Staat sich zu keinem Zeitpunkt sicher sein kann, dass andere Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt eine feindselige Haltung gegenüber ihm einnehmen, wird er nach Machtakкумуляtion streben, um seine unabhängige Existenz sichern zu können.<sup>104</sup> Das Dilemma besteht nun darin, dass diese Machtansammlung wiederum von anderen Staaten als potentielle Bedrohung angesehen wird, was diese veranlasst, ebenfalls nach Macht zu streben, was erneut von deren Nachbarn als Gefahr betrachtet wird. Ergebnis ist eine Bedrohungs- und Rüstungsspirale, die im Ergebnis zur Herausbildung eines Macht- oder Bedrohungsgleichgewichts führt.

John Mearsheimer liefert eine prägnante Zusammenfassung dieser realistischen/neorealistischen Annahmen:

*Realism paints a rather grim picture of world politics. The international system is portrayed as a brutal arena where states look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other. Daily life is essentially a struggle for power, where each state strives not only to be the most powerful actor in the system, but also to ensure that no other state achieves that lofty position.*<sup>105</sup>

Rational agierende Staaten werden dies realisieren und danach trachten, die Möglichkeiten ihres eigenen Überlebens zu maximieren. Dies wiederum muss kooperatives Verhalten nicht

---

<sup>102</sup> Waltz, Kenneth N (1993), The Emerging Structure of International Politics. In: *International Security*. 18, S. 50.

<sup>103</sup> Waltz, Kenneth N (1993), Structure, S. 45.

<sup>104</sup> Vgl. Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (1993), Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO. In: *Security Studies*. 3:1, S. 9.

<sup>105</sup> Mearsheimer, John J. (1994/1995), The False Promise of International Institutions. In: *International Security*. 19:3, S. 9.

ausschließen. Die Gestalt des internationalen Systems wird dabei im Wesentlichen durch die Interessen und Aktionen der mächtigsten Staaten bestimmt.<sup>106</sup>

Aus diesen Grundüberlegungen haben sich verschiedene Ansätze entwickelt, die sich mit der Frage beschäftigen, unter welchen Bedingungen Staaten nach kooperativen Verhalten trachten und bereit sind, Allianzen einzugehen.

### *Der Balance-of-power-Ansatz*

Grundsätzlich schließen Realisten die Entstehung von friedenssichernden Organisationen wie z.B. der NATO nicht aus. Sie führen diese vor allem auf die Zuspitzung des Sicherheitsdilemmas zurück. Gerade aus der anarchischen Struktur des internationalen Systems ergäben sich starke Motive für eine Zusammenarbeit: „*Anarchy implies both a need for help and a concern for others.*“<sup>107</sup> Hierbei würden u.a. die Sorge um die nie auszuschließende Möglichkeit eines Angriffs und die Unmöglichkeit, vollständige Informationen über die Absichten seiner Nachbarn zu erhalten, wichtige Rollen spielen. Zentrales Element ist dabei das Konzept eines Gleichgewichts. Dabei gehört die Vorstellung des Machtgleichgewichts zu den ältesten theoretischen Ideen aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen.<sup>108</sup> Sowohl der klassische Realismus, wie auch der strukturelle Realismus eines Kenneth Waltz nutzen dieses Konzept, wenn auch in abgewandelter Form. Ist es im klassischen Realismus die Aufgabe der Staatsmänner durch kluge Außenpolitik auf das Gleichgewicht der Macht hinzuarbeiten, wird es im Neorealismus zu einem automatischen Effekt des Systems: Es existiert ein Drang zu einem ausgeglichenen System, jegliche Änderung des Machtgleichgewichts führt zu einem systemimmanenten Streben, diese Balance wieder herzustellen.<sup>109</sup> Laut Waltz sind zwei Faktoren notwendig, um ein *balance-of-power*-System zu etablieren: „[...] *[T]hat the order be anarchic and that it be populated by units wishing to survive.*“<sup>110</sup>

In einem anarchischen System ist die oberste Maxime der einzelnen Staaten ihre Sicherheit zu maximieren. Diese Sicherheit ist nur gewährleistet, wenn kein Staat soviel Macht besitzt, dass

---

<sup>106</sup> Theiler, Olaf (2003), *Die Nato im Umbruch*. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen. Baden-Baden, S. 17.

<sup>107</sup> Snyder, Glenn H., *Alliance Politics*, S. 52.

<sup>108</sup> So ist etwa in den Schriften von Thukydides über den Peloponnesischen Krieg „balance-of-power“-Denken aus vorchristlicher Zeit überliefert, Vgl. Sheehan, Michael (1997), *The balance of power*. History and theory. London, S. 24.

<sup>109</sup> Vgl. Jervis, Robert (1997), *System effects*. Complexity in political and social life. Princeton, S. 96f.

<sup>110</sup> Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory*, S. 121.

er die anderen dominiert. Daher tendieren die Staaten innerhalb eines solchen Systems immer wieder in Richtung eines ausbalancierten Systems, wobei es irrelevant erscheint, ob die Entstehung dieser Machtbalance explizit von den einzelnen Staaten angestrebt wird. Die dominante Strategie ist immer das *balancing*.

Unterschieden werden kann das interne *balancing*, das auf eine Verbesserung der eigenen Machtressourcen im Inneren anspielt, z.B. durch eine Verstärkung der militärischen Kapazitäten durch Aufrüstung oder technische Weiterentwicklungen und das externe *balancing*, also die Gegenmachtbildung durch Allianzen. Allianzen und Bündnisse sind neben Versuchen, eigenständig durch z.B. aggressive Gewinnung neuer Ressourcen seine eigene Stellung zu verbessern, „die wichtigste staatliche Antwort auf die sich aus den anarchischen Strukturen des internationalen Systems ergebenden Unsicherheiten ihrer Existenz“<sup>111</sup>. Strukturelle Realisten vertreten weiterhin die Auffassung, dass die Art des *balancing*, intern oder extern, durch die Polarität des Systems definiert wird: In einem bipolaren System konkurrieren die beiden Großmächte untereinander und besitzen ausreichend Ressourcen, so dass sie sich auf internes *balancing* beschränken können. Bündnisse mit schwächeren Staaten brächten nur unerhebliche Machtvorteile mit sich, die jedoch durch die größeren Risiken, die mit den Bündnisverpflichtungen aufgenommen, konterkariert würden. In einem multipolaren System sehen Neorealisten dagegen Potential für eine größere Allianzdynamik: es stehen mehr Bündnispartner zu Verfügung und externes *balancing* ist zudem meist kostengünstiger als internes *balancing*.<sup>112</sup>

#### *Bedrohung statt Macht: Der balance-of-threat-Ansatz*

Stephen Walt knüpfte an die Arbeiten Waltz‘ an, übernahm auch dessen Ansatz eines Strebens nach Gleichgewicht, modifizierte diesen jedoch.

Ausgangspunkt seiner *balance-of-threat*-Theorie ist nicht wie bei Waltz der Faktor Macht, sondern das Element der Bedrohung: Seiner Ansicht nach betreiben Staaten nicht gegenüber der größten Macht, sondern gegenüber der größten Bedrohung *balancing*. Das Ausmaß der Bedrohung definiert sich dabei durch den Faktor Macht. Hierunter versteht Walt im Waltzschen Sinne die materiellen Fähigkeiten eines Staates, die geographische Nähe - mit zunehmender Entfernung unterstellt er eine Abnahme der Bedrohung - die Offensivstärke, die natürlich eng

---

<sup>111</sup> Theiler, Olaf, NATO, S. 19.

<sup>112</sup> Vgl. Jervis, Robert (1997), System effects, S. 112.

mit den beiden vorher genannten Kategorien zusammenhängt, worunter aber auch z.B. offensive militärische Doktrinen fallen und die wahrgenommenen Intentionen, d.h. ob ein Staat sehr expansionistisch wahrgenommen wird, wie u.a. das Wilhelminische Deutschland.<sup>113</sup>

Staaten stehen nach Walt grundsätzlich zwei Strategien zur Verfügung um auf eine Veränderung des *balance-of-threat* zu reagieren: Sie können entsprechend des *balancing*-Ansatzes sich Bündnispartner suchen, um durch die Zusammenlegung ihrer Machtressourcen der Bedrohung zu begegnen<sup>114</sup> oder sie können die entgegengesetzte Strategie des *bandwagoning*<sup>115</sup> verfolgen. Anstatt sich mit anderen Staaten zu verbünden, wird hier der Anschluss an den bedrohenden Staat gesucht. Dies kann aus zwei Gründen geschehen: Wenn der bedrohliche Staat *appeasable* erscheint<sup>116</sup> oder um vor allen in Konflikten auf Seiten des Siegers zu stehen.<sup>117</sup> Dies wird vor allem von schwachen, isolierten Staaten getan, denen keine weiteren Bündnispartner zur Verfügung stehen. Diese würden versuchen quasi durch Selbstunterwerfung die Bedrohung abzuwenden.

#### *Der balance-of-interests-Ansatz*

In der alleinigen Betonung von Macht oder von Bedrohung liegt laut Randall Schweller eine große Schwäche der gerade vorgestellten Ansätze. Demnach könnten damit zwar einige, aber nicht diejenigen Allianzen, die aus Opportunismus zustande kämen, erklärt werden.<sup>118</sup>

Sein *balance-of-interests*-Ansatz fußt daher zwar auf den Ausführungen von Walt, geht jedoch über diese hinaus, indem er davon ausgeht, dass es nicht nur sicherheitsmaximierende Staaten gebe, die den Status-quo erhalten wollten, sondern auch „profitmaximierende“ Staaten, die auf eine Veränderung des Status-quo abzielen würden. Dementsprechend sähen Staaten nicht nur Bedrohungen (*threats*), sondern auch Möglichkeiten (*opportunities*). Schweller geht explizit

---

<sup>113</sup> Vgl. Walt, Stephen M. (1987), origins, S. 17ff.

<sup>114</sup> Walt, Stephen M. (1987), origins, S. 17f.

<sup>115</sup> Ursprünglich stammt dieser Begriff aus dem US-Wahlkampf, als US-Politiker mit großen Pferdewagen umherzogen, auf denen sich meist eine Band befand. Potentielle Unterstützer bekundeten ihre Unterstützung dadurch, dass sie auf den entsprechenden Wagen kletterten. Vgl. Vogt, Thomas (1999), *Der Neorealismus in der internationalen Politik*. Eine wissenschaftstheoretische Analyse. Wiesbaden, S. 10f.

<sup>116</sup> Vgl. Walt, Stephen M. (1988), Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia. In: *International Organization*. 42:2, S. 279.

<sup>117</sup> Vgl. Walt, Stephen M. (1987), origins, S. 21.

<sup>118</sup> Vgl. Schweller, Randall (1994), Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. In: *International Security*. 19:1, S. 83.



davon aus, dass Staaten neben Sicherheit auch noch andere Güter wie Wohlstand, Prestige und Einfluss anstreben würden.<sup>119</sup>

Analog zur Dichotomie zwischen Bedrohungen und Möglichkeiten ergeben sich nach Schweller auch eine Vielzahl von Handlungsoptionen, die über die beiden Strategien des *balancing* und *bandwagonings* hinausgehen.<sup>120</sup>

Zusammenfassend lässt sich hervorheben, dass alle Realisten betonen, dass Bündnisse nur als Instrumente staatlicher Machtpolitik gesehen werden dürfen.<sup>121</sup> Auch wenn Staaten zur Zusammenarbeit bereit sind, können sie sich ihrer Partner nie sicher sein. Daher wird der Staat auch in Bündnissen immer seine eigenen Machtressourcen im Blick haben, so dass trotz aller möglichen gemeinsamen Interessen das Ausmaß der Kooperation immer durch die Sorge um *relative gains* determiniert wird.<sup>122</sup>

Allianzen stellen aufgrund der meist mit ihnen verbundenen Verpflichtungen natürlich auch einen erheblichen Eingriff in die Souveränität und Handlungsfreiheit eines Staates dar.

Die Verpflichtung, im Bündnisfall seinem Vertragspartner zur Hilfe zu kommen, bedeutet nämlich neben dem möglichen Machtzuwachs, der dadurch entsteht, dass andere Staaten einem selber im Konfliktfall zur Seite stehen, auch einen starken Eingriff in die nationale Autonomie. Mitgliedsstaaten werden daher ständig zwischen dem Nutzen der Allianz, in Form des Zugewinns an Sicherheit und Kooperation mit den anderen Verbündeten und den Kosten des damit verbundenen Verlusts an eigener Handlungsfreiheit abwägen.

Der eingeschränkte Handlungsspielraum eines Staates innerhalb eines Bündnisses entsteht nach dem Neorealismus durch das „*alliance security dilemma*“<sup>123</sup>, das dadurch zustande kommt, dass Staaten innerhalb eines Bündnisses zum einen mit der Unsicherheit leben müssen, dass ihre Bündnispartner sie im Konfliktfall im Stich lassen könnten (*abandonment*) und zum anderen, dass sie durch ihre Mitgliedschaft im Bündnis in Konflikte mit hineingezogen werden, die sie sonst hätten vermeiden können und in denen sie keine eigenen vitalen Interessen tangiert sehen (*entrapment*).

---

<sup>119</sup> Vgl. Schweller, Randall (1999), Realism and Present Great Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Resources. In: Kapstein, Ethan B./ Mastanduno, Michael (Hg.), *Unipolar politics*. Realism and state strategies after the Cold War. New York, S 36.

<sup>120</sup> Vgl. Schweller, Randall (1998), *Deadly imbalances*. Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest. New York, S. 66 ff.

<sup>121</sup> Vgl. Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard (2008), *Internationale Organisationen*. Politik und Geschichte. Opladen, S. 74 f.

<sup>122</sup> Vgl. Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker (2004), *Theories of International Regimes*. Cambridge, S. 114-119.

<sup>123</sup> Siedschlag, Alexander, Neorealismus, S. 138.

Dabei hängen *abandonment* und *entrapment* eng miteinander zusammen und bilden zwei Seiten derselben Medaille des Verlusts an nationaler Handlungsautonomie. Ohne das Risiko des *entrapments* zu erhöhen, kann ein Staat nämlich nicht die Gefahr des *abandonment* verringern und umgekehrt.<sup>124</sup>

Realisten gehen daher davon aus, dass innerhalb der Staaten ein ständiger Abwägungsprozess stattfindet zwischen dem Zugewinn an Sicherheit, der eine solche Kooperation mit anderen Staaten darstellen kann auf der einen Seite und dem Verlust an eigener Handlungsautonomie auf der anderen Seite.<sup>125</sup> Diesem Dilemma würden sich Staaten nur unter der Bedingung aussetzen, dass sie in einer spezifischen Bedrohungssituation nicht in der Lage sind, die nationale Sicherheit eigenständig zu gewährleisten. Somit ist eine von außen kommende Bedrohung meist das zentrale Element für die Entstehung eines Bündnisses und dessen Erhalt: „*The cohesion of an alliance depends on the cost/benefit calculation of its members, so it is almost exclusively determined by the threat posed by an adversary. The greater the threat, the greater the cohesion of the alliance.*”<sup>126</sup>

Dies führe dazu, dass Bündnisse tendenziell nur von zeitlich beschränkter Natur sind.<sup>127</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für Realisten Allianzen nur „Instrumente nationaler Sicherheitspolitik und nicht Bestandteil der Struktur des internationalen Systems sind.“<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Theiler, Olaf, NATO, S. 217.

<sup>125</sup> Snyder, Glenn H., Alliance politics, S. 43-44.

<sup>126</sup> Hellmann / Wolf, Neorealism, S. 56.

<sup>127</sup> Vgl. Snyder, Glenn H., Alliance Politics, S. 43-44.

<sup>128</sup> Theiler, Olaf, NATO, S. 20.

### 2.3.2 Die liberalen Ansätze

Noch vor einigen Jahrzehnten galt der Liberalismus als die herausragende, theoretische Alternative zum Realismus. Als wichtigster Vordenker wird Immanuel Kant (1724-1804) angesehen. Dessen These, dass liberale Herrschafts- und Gesellschaftsordnungen die Qualität der Außenpolitik und internationalen Politik verändern zugunsten von Frieden und internationaler Kooperation, ist für den Liberalismus zentral. Zeitgenössische Hauptvertreter sind vor allem Ernst-Otto Czempiel und Andrew Moravcsik.

Die liberale Schule ist keine in sich geschlossene Denkschule, sondern teilt sich in mehrere Richtungen, denen aber bestimmte Annahmen gemein sind. So sind die Anhänger des Liberalismus sich darin einig, dass die Internationalen Beziehungen für sich nicht nur durch konflikterzeugende Interessenwidersprüche, sondern genauso durch kooperationsfördernde Interessenübereinstimmungen definiert werden können. Daraus folgt, dass die gewaltförmige Art der Konfliktlösung als grundsätzlich vermeidbar gilt.

Weiterhin nimmt die liberale Schule an, dass die internationale Welt durch Interdependenzen und Verflechtungen gekennzeichnet ist und dass daraus internationaler Problemlösungsbedarf in zentralen Politikfeldern unterschiedlicher Reichweite und Intensität resultiert.

Die wohl entscheidende Gemeinsamkeit aller liberalen Denkschulen und gleichzeitig die wichtigste Abgrenzung zu anderen Theorieschulen ist die Verlegung des Fokus der Analyse.

Wurde im Realismus den internationalen Strukturen die wichtigste Bedeutung zur Erklärung der internationalen Politik beigemessen, kann man den Liberalismus auch als „systemische Theorie“<sup>129</sup> bezeichnen. Im Mittelpunkt des liberalen Interesses stehen nicht mehr die internationale Staatenwelt und die unterschiedliche Machtverteilung zwischen den Staaten, sondern die innerstaatlich organisierten Gesellschaften. Staaten werden nicht mehr als *black boxes* gesehen, sondern gesellschaftliche Akteure und staatliche Teilbürokratien geraten in das Blickfeld des Interesses: „*For liberals, the configuration of state preferences matters most in the world – not, as realists argue, the configuration of capabilities [...]*“<sup>130</sup> Die staatlichen Präferenzen, also ihre Ziele, ihre Interessen und die Wahl der geeigneten Mittel zur Durchsetzung dieser ergeben sich aber aus Sicht der Liberalen aus dem innerstaatlichen Umfeld. Nicht, wie im Realismus angenommen, das internationale System bestimmt das

---

<sup>129</sup>Schimmelfennig, Frank (2010), *Internationale Politik*. Paderborn, S. 139.

<sup>130</sup>Moravcsik, Andrew (1997), *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: *International Organization*. 51:4, S. 513.

Handeln der Staaten und ihre Interessen, sondern die entscheidenden Akteure sind die Individuen und Gruppen.<sup>131</sup>

Auch wenn das internationale System nicht ganz unberücksichtigt bleibt und die anarchische Ordnung an sich nicht prinzipiell verneint wird, bestreitet der Liberalismus aber, dass die Anarchie die letztlich allein ausschlaggebende Struktur des internationalen Systems ist. Das Handeln von Staaten auf der internationalen Bühne wird nämlich weniger durch ihre Stellung in der anarchischen Friedlosigkeit, als vielmehr durch innergesellschaftliche politische Prozesse erklärt.<sup>132</sup> Einig in der Ablehnung, dass es so etwas gäbe, wie das exogen vorgegebene staatliche oder nationale Interesse, wird das außenpolitische Handeln der verschiedenen Länder in verschiedenen Kontexten und Problembereichen determiniert durch innerstaatliche und innergesellschaftliche Akteure und deren unterschiedliche Ziele und variabler Durchsetzungsfähigkeit. Nationalstaaten handeln also „*purposively in the international arena, but on the basis of goals that are defined domestically*“.<sup>133</sup>

Dementsprechend bilden Gesellschaften auch die Strukturen, die im Liberalismus im Zentrum des Interesses stehen. Während die staatlichen Interessen im Realismus meist exogen erklärt wurden, entstehen diese nach liberaler Sichtweise durch die Aufnahme und Umwandlung von Anforderungen aus dem gesellschaftlichen Umfeld und zwar zuvorderst unabhängig von der internationalen Struktur oder den Strategien anderer Staaten. Dadurch, dass Interessen und Verhalten jetzt endogen erklärt werden, werden innerstaatliche Merkmale, wie Akteure, Institutionen und Praktiken zu den erklärenden Variablen.

Es sind also die subsystemischen Strukturen, die zunächst die Außenpolitik der einzelnen Staaten bestimmen. Erst in einem zweiten Schritt prägt die Konstellation der subsystemischen Strukturen die internationalen Interaktionen.

Wird der Staat auf internationaler Ebene durchaus als unitarisch agierender Akteur gesehen, so gilt dies nicht auf nationaler Ebene, in der er vielmehr als Ergebnis spezifischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse betrachtet wird.<sup>134</sup> In diesem Zusammenhang wird der Staat als Repräsentant und Objekt im Kampf verschiedener Interessenverbände gesehen. Bei der Frage, wie der Interessenwettbewerb auf nationaler Ebene organisiert ist und welche

---

<sup>131</sup> Vgl. Krell, Gert (2009), *Weltbilder und Weltordnung*. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 202.

<sup>132</sup> Vgl. Rittberger/ Zangl, Internationale Organisationen, S. 76 f.

<sup>133</sup> Moravcsik, Andrew (1993), Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*. 31:4, S. 481.

<sup>134</sup> Moravcsik, Andrew (1992), *Liberalism and International Relations Theory*. CFIA Working Paper, Cambridge, S. 7

Interessen sich durchsetzen, unterscheiden Liberale zwischen pluralistischen, korporatistischen und monopolistischen Strukturen.

Die nationalstaatlichen Strukturen haben nun in zweifacher Weise Einfluss auf dessen Außenpolitik.

Die Regierung aggregiert und wählt zwischen den verschiedenen Interessen aus und verschmilzt sie zu ihrem Präferenzset, mit dem sie dann auf internationaler Ebene auftritt und verhandelt. Die nationalstaatlichen Interessengruppen können somit als „*basic constraint*“<sup>135</sup> für die Regierungen charakterisiert werden. Das wirft die Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Interessen gegenüber anderen auf. Warum sind einige Interessengruppen besser in der Lage, verstärkten Einfluss auszuüben, während anderen dies nicht gelingt?

Moravcsik beantwortet dies unter Einbezug der Theorie der Interessenvermittlung von M. Olson. Kleineren Verbänden mit relativ homogener Struktur räumt er eine größere Durchschlagskraft ein als den allgemeineren, oft eher latenten Interessen größerer und diffuserer Gruppen.<sup>136</sup>

So werden innenpolitische Verfahren und Verhaltensweisen nach außen gekehrt und externalisiert, denn die subsystemischen Strukturen prägen Verhaltensroutinen oder Politikstile staatlicher Akteure.<sup>137</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Staaten, anders als vom Realismus postuliert, in ihrer Außenpolitik nicht nach Macht streben, sondern in der internationalen Politik gesellschaftlich definierte Ziele verfolgen. Dies können wirtschaftliche Interessen sein, aber auch von den Realisten völlig vernachlässigte idealistische oder altruistische Ziele, wie z.B. die Verbreitung der Demokratie oder der Menschenrechte.

Ausgehend von diesen Überlegungen behaupten Liberale, dass es bei der Durchsetzung dieser endogen entwickelten Präferenzen auf internationaler Ebene von zentraler Bedeutung ist, wie sich die nationalen Strukturen und die durch sie geprägten außenpolitischen Präferenzen verschiedener Staaten zueinander verhalten. Diese Konstellation kann sich verschärfend oder entschärfend auf die Dilemmasituation auswirken, in der sich Länder in der internationalen

---

<sup>135</sup>Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power*, S. 484.

<sup>136</sup>Moravcsik, Andrew (1992), *Liberalism*, S. 13.

<sup>137</sup>Schimmelfennig, Frank, *Internationale Politik*, S. 144.

Politik befinden. Des Weiteren bestimmen sie auch den Grad der Gemeinsamkeit der Interessen zwischen Staaten.<sup>138</sup>

Auch der liberalen Theorieschule nach können Staaten um ihre Sicherheit besorgt sein und es kann zu Kriegen kommen. Anders als im Realismus jedoch entstehen diese nach liberaler Denkart, wenn Staaten mit ihren auf innerstaatlicher Ebene geformten Präferenzen versuchen, diese auf der internationalen Bühne umzusetzen. Wenn sich die Interessen der verschiedenen Staaten decken, dann entstehen Koexistenz und Kooperation. Gibt es dagegen divergierende Präferenzen, dann werden die Staaten versuchen, diese – immer unter Rückkoppelung mit der eigenen Gesellschaft – durch Politikkoordination kompromissfähig zu machen. Wenn kein Ausgleich zwischen den verschiedenen Präferenzsets gefunden werden kann, steigt die Wahrscheinlichkeit einer gewaltsamen Auseinandersetzung.

Konflikte entstehen also nicht aufgrund einer bestimmten Machtkonstellation oder aus Unsicherheit, sondern sie sind die Folge der Inkompatibilität staatlich organisierter und repräsentierter gesellschaftlicher Interessen.<sup>139</sup>

### *Der neoliberale Institutionalismus*

Auf der Grundlage des liberalen Gedankenguts hat sich aus den Ideen der modernen Industrieökonomik, wie sie von Ronald Coase, George Akerlof oder Oliver Williamson erarbeitet wurden, und spieltheoretischen Überlegungen, insbesondere der Theorie der Entstehung von Kooperation im wiederholten Gefangenendilemma, die durch die Experimente von Robert Axelrod geprägt wurden, der vor allem von Robert O. Keohane bekannt gemachte „neoliberale Institutionalismus“ entwickelt. Aufgrund dieser Wurzeln, die innerhalb des Rational-Choice-Ansatzes zu verorten sind, wird häufig auch von rationaler Institutionstheorie gesprochen.<sup>140</sup>

Im Gegensatz zu den Realisten, die Allianzen vor allem als zeitlich begrenzte Arten der Zusammenarbeit zur Durchsetzung eigener Ziele und Interessen und zur Ausbalancierung von Ungleichgewichten ansehen, gehen Institutionalistinnen davon aus, dass Kooperation jenseits von

---

<sup>138</sup> Vgl. Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 146.

<sup>139</sup> Vgl. Krell, Gert, Weltbilder und Weltordnung, S. 205.

<sup>140</sup> Keck, Otto (1997): Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen. In: Haftendorn, Helga (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 236.

Hegemonie und Bedrohung möglich sei und Staaten dann zusammenarbeiten werden, wenn sie dadurch die Kosten ihrer Politik reduzieren können.<sup>141</sup>

Internationale Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn es um die kollektive Bearbeitung von sogenannten Kooperationsproblemen geht. Lisa Martin unterscheidet dabei zwischen Kollaborationsproblemen, also Situationen, in denen die zusammenarbeitenden Akteure unterschiedliche politische Prioritäten verfolgen und Koordinationsproblemen, also Situationen, in denen die Interessen weitgehend gleichgerichtet sind.<sup>142</sup>

Sicherheitsinstitutionen haben die „allgemeine Funktion, das Verhalten ihrer Mitglieder durch geeignete Verhaltensregeln im Sinne von kooperativer Verhaltensweisen zu beeinflussen, und zwar in der Weise, dass es trotz konkurrierender Interessen über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Staaten kommt.“<sup>143</sup>

Allianzen, als besondere Form von Sicherheitsinstitutionen, sind laut neoliberalen Institutionisten also eine Reaktion auf äußere Bedrohung.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Haftendorn, Helga (1997), Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung. In: Helga Haftendorn (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 12.

<sup>142</sup> Vgl. Martin, Lisa (1992), Interest, Power and Multilateralism. In: *International Organization*, 46:4. S. 789f.

<sup>143</sup> Haftendorn, Helga (1997), Sicherheitsinstitutionen, S. 16.

<sup>144</sup> Vgl. Haftendorn, Helga (1997), Sicherheitsinstitutionen, S. 17.

## 2.4 Kritische Auseinandersetzung mit den klassischen Allianztheorien

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Niedergang des Warschauer Pakts Anfang der 90er Jahre gerieten auch die klassischen Allianztheorien in eine existenzielle Krise. Dies offenbarte sich vor allem bei den Versuchen die Fortdauer des einzigen, den Kalten Krieg überdauernden Militärbündnisses, der NATO, zu erklären. Viele Ansätze, besonders realistische Denkschulen, scheiterten zunächst und bedurften einer umfangreichen Re-Formulierung, um die Persistenz dieser Allianz erklären zu können. Dies förderte die unterschiedlichen Unzulänglichkeiten der einzelnen Denkschulen zu Tage.

Das realistische Paradigma, sei es in der klassischen Form mit der Betonung des Machtgleichgewichts oder in der neorealistischen Form mit dem Fokus auf dem Bedrohungsgleichgewicht konnte keine hinreichend plausible Erklärung für das Weiterbestehen der NATO liefern. Mit dem Wegfall des Ostblocks erwarteten viele Wissenschaftler und Politiker auch ein Auseinanderbrechen des westlichen Bündnisses: „*once the conflict that had brought them into being faded away, both Cold War alliances would disappear and be replaced by new security structures.*“<sup>145</sup> In dieselbe Richtung stößt die Kritik von Wallander und Keohane: „*Indeed, since the end of the cold war theorists working with the realist tradition have clearly and forcefully predicted NATO's demise, if not in 'days' then in 'years'. This prediction turned out to be wrong.*“<sup>146</sup>

Der Fokus dieser Arbeit bringt es mit sich, dass im Weiteren mehr Augenmerk auf die Kritik an den realistischen Theorieannahmen bezüglich der Bildung von Allianzen gerichtet werden soll. Lassen sich die von den USA initiierten Bündnisse in den verschiedenen Regionen der Welt, also OAS, NATO, ANZUS, SEATO und Bagdad-Pakt, deren Ausgestaltung und vor allem das Verhalten der USA ausreichend mit den realistischen *balance-of-power* oder *balance-of-threat* Ansätzen erklären? Nur auf den ersten Blick scheint dies besonders mit dem Fokus auf dem letzteren Ansatz positiv beantwortet werden zu können. Während es im Kontext einer *balance-of-power* unverständlich scheint, warum gerade die stärkste Macht in der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg sich auf die Suche nach Bündnispartnern begab und es wahrscheinlicher gewesen wäre, dass sich Allianzen gegen diesen eindeutigen Hegemon gebildet hätten, scheinen doch mit dem Verweis auf die kommunistische Bedrohung durch die

---

<sup>145</sup> Layne, Christopher (2001), US Hegemony and the Perpetuation of NATO. In: Carpenter, Ted G. (Hg.), *NATO Enters the 21st Century*. London, S. 67.

<sup>146</sup> Wallander, Celeste A./ Keohane Robert O. (1999), Risk, Threat, and Security Institutions. In: Helga Haftendorn (Hg.), *Imperfect unions*. Security institutions over time and space. Oxford, S. 21.



UdSSR analog den Aussagen des *balance-of-threat* Ansatzes die oben angesprochenen Bündnisbildungen einleuchtender.

Doch wenn der Aspekt der kommunistischen Bedrohung konstitutiv für alle aufgezählten Bündnisse ist, warum erfolgte deren Ausgestaltung auf so unterschiedliche Art und Weise? Gerade in Bezug auf die Form und institutionelle Struktur sind die realistischen Erklärungsansätze mehr als spärlich. Für Südostasien und die Entstehung der SEATO liefert Donald Crone mit dem Verweis auf das ungeheure Machtungleichgewicht zwischen den USA und den Staaten dieser Region einen Erklärungsversuch. Seiner Meinung nach wäre dieses Ungleichgewicht derart groß gewesen, dass die anvisierten Bündnispartner keinen bedeutenden Beitrag, weder individuell noch kollektiv, zu einer multilateral ausgestalteten Allianz hätten beitragen können.<sup>147</sup> Ähnlich argumentiert auch Modelski, indem er auf die unterschiedlichen Ressourcen Bezug nimmt, wenn er die Unterschiede zwischen NATO und SEATO darauf zurückführt, dass „*in NATO the benefits and obligations are shared fairly equally. In SEATO the disparity between the great and small powers is greater [...]*“.<sup>148</sup>

Der Machtstatus und das Potenzial der Bündnispartner für sich genommen können aber irreführend sein. Würde allein die militärische und wirtschaftliche Stärke der USA mit der der europäischen Partnerländer, die sich in der NATO zusammengeschlossen haben, zum Zeitpunkt der Gründung des Nordatlantikpakts verglichen, so müsste festgestellt werden, dass die von Modelski festgestellte große Disparität nicht nur zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und den Staaten in Südostasien herrschte, sondern auch zwischen den USA und dem vom Krieg zerstörten Europa.

Dennoch war die US-Regierung bereit, mit den europäischen Partnerländern einen Pakt zu schließen, bei dem beide Seiten nahezu auf gleicher Augenhöhe verhandelten.

Wenn aber materielle Fähigkeiten eines Staates allein ausschlaggebend gewesen wären, warum versuchten die USA dann nicht Japan oder die damals militärisch wesentlich besser gerüsteten Staaten Taiwan oder Südkorea in ihr Bündnis für den südostasiatischen Raum miteinzubeziehen? Oder warum verbündete sich Washington nicht mit China gegen die Sowjetunion?

Doch auch die *balance-of-threat*-Theorie hat erhebliche Schwächen, die hier nicht unerwähnt bleiben sollen. Die häufigste Erklärung, warum Staaten bereit sind, Bündnisse mit anderen Staaten einzugehen und damit auch Macht zu teilen, ist demnach das Vorhandensein von

---

<sup>147</sup> Vgl. Crone, Donald (1993), Does Hegemony Matter? Reorganization of the Pacific Political Economy. In: *World Politics*. 45:4, S. 517.

<sup>148</sup> Modelski, George, SEATO, S. 39.

externen Bedrohungen.<sup>149</sup> Je größer dabei die eigene Bedrohung ist, desto eher wird eine Nation bereit sein, ein multilaterales Bündnis zu ihrer Verteidigung zu schließen. Ist die Gefahr für einen Staat aber eher gering, wird er weniger daran interessiert sein, in ein Bündnis allzu stark eingebunden zu werden, um nicht womöglich in einen Konflikt, der zwischen einem Bündnispartner und einer dritten Macht ausbricht, hineingezogen zu werden.

Demnach wird darauf verwiesen, dass die USA verschiedene Strategien in Bezug auf ihre Bündnisse verfolgte, weil es jeweils unterschiedliche Gefahrenszenarien gab. Tatsächlich scheint dies eine plausible Erklärung zu sein, denn die militärische und politische Führung innerhalb der US-Regierung war sich offenbar einig, dass die Bedrohung in Südostasien qualitativ eine ganz andere war, als in Europa.<sup>150</sup>

Während in Europa allgemein die Gefahr einer massiven sowjetischen Invasion am stärksten eingeschätzt wurde, gründete sich die Bedrohung in Asien und im Nahen Osten auf nationalen Unruhen, kommunistischen Aufständen und Infiltrationen. Daher ließe sich erklären, warum die NATO derart stark als Verteidigungsbündnis aufgebaut wurde, während dies für die SEATO nicht zutraf. Doch dies ist nur auf den ersten Blick richtig. Gab es innerhalb der Truman-Exekutive zu Beginn wirklich den Fokus auf die militärischen Gefahren in Europa, änderte sich dies im Laufe der Jahre von 1946 bis 1950, auch ausgelöst durch eine Reihe weltpolitischer Ereignisse (Berlinblockade, Regierungsumsturz in der Tschechoslowakei, erfolgreicher Atombombentest der UdSSR, Sieg der kommunistischen Truppen in China) und es setzte sich in der US-Administration mit der Formulierung der Domino-Theorie die Überzeugung durch, dass alle Staaten im Einflussbereich der UdSSR, also auch jene im Nahen Osten oder in Asien gleich wichtig für die nationale Sicherheit der USA waren. Es wurde angenommen, dass der Verlust eines Staates an den kommunistischen Machtbereich wie ein umgefallener Dominostein weitere Verluste nach sich ziehen würde.<sup>151</sup> Spätestens 1952, also noch vor der Gründung der SEATO wurden „*direct strategic and psychological connections*“ zwischen „*every nation rining the perimeter of the U.S.S.R and the security of the United States itself*“<sup>152</sup> gezogen. Vor diesem Hintergrund verlieren die oben angeführten Einwände an Kraft, die für eine Ungleichbehandlung von z.B. NATO und zumindest SEATO aus Sicht neorealistischer *balance-of-threat*-Ansätze sprechen. Schwer zu erklären, ist auch die Existenz der OAS aus

---

<sup>149</sup>Vgl. Walt, Stephen M. (1987), *origins*, S. 17.

<sup>150</sup>Vgl. *FRUS*. 1952-1954, XII, 1, S. 831.

<sup>151</sup> Vgl. MacDonald, Douglas J. (1991), *The Truman Administration and Global Responsibilities: The Birth of the Falling Domino Principle*. In: Jervis, Robert/ Snyder, Jack L. (Hg.), *Dominoes and bandwagons*. Strategic beliefs and great power competition in the Eurasian rimland. New York, S. 126.

<sup>152</sup> MacDonald, Douglas J. (1991), *The Truman Administration*, S. 132.

Sicht des *balance-of-threat* Ansatzes. Anscheinend kann der Faktor „Bedrohung“ alleine keine ausreichende Erklärung für die Allianzpolitik der USA nach dem Zweiten Weltkrieg sein.

Weitere realistische und neorealistische Versuche, die Unterschiedlichkeit der Allianzen zu erklären, die von 1948 bis 1955 unter der Ägide der USA entstanden, begründen die Entscheidung Washingtons für einen multilateralen Ansatz in Europa mit dem Ziel, Europa zu einem dritten Block zu machen mit dem Ziel die Verantwortung für die Verteidigung dieses Kontinents den Europäern zu übertragen. So argumentiert Marc Trachtenberg, dass entgegen den Versicherungen hochgestellter US-Politiker wie Byrnes, Marshall oder gar Präsident Truman, dass amerikanische Truppen für längere Zeit in Europa stationiert bleiben würden, die US-Administration eigentlich das Ziel verfolgte, über eine Stärkung Europas mithilfe von integrationspolitischen Anstrengungen, das amerikanische Engagement nur kurzfristig zu halten.<sup>153</sup> Den für die realistische Theorieschule wichtigen Faktor der Macht- und Statuserhaltung betonen u.a. Gaddis und Leffler. Nach Leffler verfolgten die USA mit ihrer Allianzpolitik das übergeordnete Ziel, ihre eigene Vormachtstellung, die *preponderance of power*, zu behalten, indem sie verhinderten, dass eine einzelne Macht oder andere Machtblöcke die bedeutsamen Ressourcen in Europa und Asien für sich reklamierten. Die Bündnisse werden als Instrumente gesehen, wichtige Industriezentren wie Europa oder Japan an die USA zu binden.<sup>154</sup> Dabei klingt bei Leffler, wie auch schon bei Trachtenberg der Aspekt an, die Erhaltung der eigenen Vormachtstellung mit geringstmöglichem Kosten zu erreichen: „*Ideally, he [Truman, Anm. d. A.] wanted others to bear the costs and undertake the policies that would prove compatible with American security needs.*“<sup>155</sup> Gaddis arbeitete heraus, dass der Gedanke der Erhaltung der US-amerikanischen Vormachtstellung keineswegs nur für die Truman-Administration galt, sondern eine Grundkonstante in der US-Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg war. All diesen Überlegungen ist gemeinsam, dass sie in der Lage sind, die Entstehung der multilateral gestalteten NATO in Europa hinreichend zu erklären. Sie scheitern jedoch bei dem Versuch, ihre Argumentationsmuster auf die anderen hier untersuchten Bündnisse zu übertragen. Zwar bildeten die USA im asiatischen Raum oder im Nahen Osten Allianzen, die als Gegenmacht zum kommunistischen Block dienen sollten, doch diese spiegelten nicht den bei der NATO verwendeten multilateralen

---

<sup>153</sup> Vgl. Trachtenberg, Marc (1999), *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement 1945-1963*. Princeton, S. 149.

<sup>154</sup> Vgl. Leffler, Melvyn (1992), *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford, S. 17.

<sup>155</sup> Leffler, Melvyn, *A Preponderance of Power*, S. 17.

Ansatz wider. Die von Gaddis oder Leffler angebotene Erklärung gibt also keine Antwort auf die Grundfrage, warum die USA bei der Umsetzung ihrer Bündnissystempolitik so unterschiedliche Strategien verfolgten.

Desweiteren existiert bereits eine Reihe von Publikationen, die sich aus liberaler Sicht mit der Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika nach dem Zweiten Weltkrieg und zu Beginn des Kalten Krieges beschäftigen. Oftmals konzentrieren diese sich jedoch auf Europa oder den asiatischen Raum.

Die dabei verwendeten Erklärungen haben häufig einen universalistischen Ansatz. Gerade in Bezug auf Europa und die Entstehung der NATO rekurrieren viele Autoren auf das Phänomen des Multilateralismus, das ihrer Meinung nach in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts seinen Siegeszug in der internationalen Politik angetreten habe.

Dabei werden unterschiedliche Deutungsmuster herangezogen, warum gerade die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf multilaterale Prinzipien gesetzt haben. So sieht z.B. Ruggie den multilateralen Ansatz in der US-amerikanischen Außenpolitik als Ergebnis der US „*vision as to what constitutes a desirable world order*“<sup>156</sup>. Seiner Meinung nach verfolgte das Weiße Haus diese Außenpolitik, weil es in diesen Prinzipien eine brauchbare Maske für das Erreichen und die Stabilisierung der US-Hegemonie in der Welt sah. Gleichzeitig spiegle eine multilaterale Weltordnung die innenpolitische Ordnung der USA wider und sei konsistent mit der Sichtweise der Vereinigten Staaten von sich selbst.<sup>157</sup>

Diese Argumentation lässt sich zwar sehr gut auf die Entstehung der NATO übertragen, doch muß sich dem Leser die Frage stellen, warum die USA diesen Weg in der Außenpolitik in Bezug auf Europa viel stärker verfolgten, als sie dies z.B. in Asien mit der Schaffung der SEATO oder im Nahen Osten bei der Bildung des Bagdad-Paktes taten? David Lake stellt zutreffend fest, daß die Vereinigten Staaten bei der Verbreitung ihrer Normen und Werte in der Welt „*in a highly selective fashion*“ vorgingen, „*that itself need to be explained*.“<sup>158</sup>

Ruggie selbst äußert sich zu diesem Dilemma nur unzureichend, wenn er schreibt, dass es einfach nicht möglich gewesen sei, den multilateralen Ansatz in diesen Regionen zu verfolgen.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup>Ruggie, John Gerard (1994), Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War. In: *Political Science Quarterly*. 109:4, S. 560.

<sup>157</sup>Ruggie, John Gerard (1994), Third Try, S. 561-565.

<sup>158</sup>Lake, David (1999), *Entangling Relations*. American Foreign Policy in Its Century. Princeton, S. 218.

<sup>159</sup>Ruggie, John Gerard (1993), Multilateralism. The Anatomy of an Institution. In: Ders. (Hg.), *Multilateralism Matters*. The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York, S. 4.

Aber auch andere Autoren scheitern bei dem Versuch, die unterschiedlichen Strategien bei der Bildung des US-amerikanischen Bündnissystems zu Beginn des Kalten Krieges zu erklären. So hat z.B. Steven Weber in seinen wichtigen Werken, die sich mit der Entstehung der NATO beschäftigen, darauf hingewiesen, wie wichtig der multilaterale Ansatz den USA war.

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Beginns der bipolaren Auseinandersetzung zwischen der westlichen Welt mit dem Kommunismus herrschte nach Weber bei den verantwortlichen Außenpolitikern in den US-Administrationen von Roosevelt und besonders von Truman die Meinung vor, dass eine multipolare Weltordnung dieser zweipoligen Ordnung unbedingt vorzuziehen sei, weil diese stabiler sei. Um aber dieses multipolare System zu schaffen, wäre es notwendig gewesen, neben den bereits existierenden zwei Polen, USA und UdSSR, ein europäisches Wiedererstarken zu unterstützen, um diesen Teil der Welt als weiteres Machtzentrum zu etablieren. Weber argumentiert, dass die USA nur deshalb den Multilateralismus in Europa förderten, um diese Ziele zu erreichen.<sup>160</sup>

Würde nun der Logik des Weberschen Arguments gefolgt werden, so müsste angenommen werden, dass diese US-Präferenz für eine multipolare Weltordnung auch in den anderen Regionen gültig gewesen wäre und sie das Ziel verfolgt hätten, dort die Entwicklung weiterer Machtzentren voranzutreiben.<sup>161</sup>

Im asiatischen Raum lässt sich dies auch am Beispiel der US-Außenpolitik gegenüber Japan bestätigen: Nach der Kapitulation des japanischen Kaiserreichs waren die USA bedacht, dieses Land wieder wirtschaftlich und politisch aufzubauen. Doch im Gegensatz zu Europa, wo beim Aufbau ein multilateraler Ansatz gewählt wurde, zogen die Vereinigten Staaten in Bezug auf Japan den bilateralen Weg vor. Schließlich gehörte Japan auch nicht dem Sicherheits- und Verteidigungsbündnis dieser Region an.

Es zeigt sich also an diesem Beispiel, daß eine mögliche Zielvorstellung der US-Außenpolitik, in der Welt weitere Machtzentren zu schaffen, um eine stabile multipolare Weltordnung zu etablieren, keinesfalls in direkter Beziehung zur Wahl zwischen einem multilateralen oder bilateralen Politikansatz stand.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup>Vgl. Weber, Steve (1991), *Multilateralism in NATO*. Shaping the Postwar Balance of Power, 1945-1961. Berkeley, S. 14-16.

<sup>161</sup>Vgl. Weber, Steve (1991), *Multilateralism*, S. 16.

<sup>162</sup>Vgl. Hemmer / Katzenstein, No NATO, S. 581.

Nun könnte eingewendet werden, dass zwischen Japan und seinen Nachbarstaaten aufgrund der aggressiven Expansionspolitik, die Tokio bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, aber noch verstärkt währenddessen vertrat, eine so unüberbrückbare Feindschaft bestand, dass es geradezu unmöglich gewesen wäre, diese Länder zu einem Verteidigungsbündnis zusammenzuschweißen, dass also der multilaterale Ansatz in Asien gar nicht zur Verfügung stand. Dies scheint naheliegend.

Der US-Außenminister Dulles selbst stellte fest, dass die meisten südostasiatischen Staaten noch so starke Erinnerungen an die japanische Aggression haben, die „so vivid“ seien, „that they are reluctant to create a Mutual Security Pact with Japan.“<sup>163</sup>

Dagegen ist jedoch kritisch einzuwenden, dass diese Angst vor Japan eine unzureichende Erklärung bleibt. Denn es muss zugestanden werden, dass die deutsche Außenseiterposition nach dem Zweiten Weltkrieg angesichts der verheerenden Kriegsverbrechen, noch viel größer war und die Angst vor Deutschland bei seinen Nachbarn dementsprechend äquivalent, wenn nicht noch wesentlich stärker gewesen sein muss. Dennoch hat dies die USA nicht davon abgehalten, in Europa auf die Gründung der multilateralen Verteidigungsorganisation NATO hinzuarbeiten, die bereits nach wenigen Jahren auch Deutschland mit einschloss. Tatsächlich hat die US-Regierung zu keiner Zeit dieselben Anstrengungen unternommen, Japan in ein mögliches regionales Bündnis zu integrieren, wie sie es im Falle Deutschlands tat.

Ein weiterer Ansatz, der versucht zu erklären, warum die USA gerade in Asien nicht bereit waren, ein ähnlich starkes Engagement auf sich zu nehmen, wie sie es in Europa getan haben, konzentriert sich auf die „New Look“-Politik der Eisenhower Administration. Ziel dieser Politik war es, den Einsatz von konventionellen Streitkräften und die Bereithaltung einer hohen Anzahl von Bodentruppen zu limitieren und dafür verstärkt auf die weniger kostenintensive nukleare Abschreckung zu setzen, um so die enorm hohen Verteidigungsausgaben im US-Haushalt zurückfahren zu können. Vor diesem Hintergrund und der eben erst gemachten Erfahrungen im Koreakrieg deuten einige Autoren die Zurückhaltung der USA zu einem militärischen Engagement in der SEATO.<sup>164</sup>

Natürlich erscheint diese Erklärung auf den ersten Blick einleuchtend, aber gleichzeitig ist sie wenig aussagekräftig, wenn es um die Frage geht, warum die USA in Südostasien eben nicht

---

<sup>163</sup> Dulles, John Foster (1952), Security in the Pacific. In: *Foreign Affairs*. 30:2, S. 182.

<sup>164</sup> Marks, Frederick W., III (1993), *Power and Peace*. The Diplomacy of John Foster Dulles. Westport/ London, S. 51 f. oder auch Hess, Gary (1990), The American Search for Stability: SEATO Structure and Containment. In: Cohen, Warren I./ Iriye, Akira (Hg.), *The great powers in East Asia, 1953-1960*. New York, S. 280.

den multilateralen Ansatz gewählt haben. Während die Eisenhower-Administration nämlich bei der SEATO-Gründung mitwirkte, versuchte sie ihre „*New-Look*“ Politik auch in Europa umzusetzen. Bei der NATO jedoch geschah dies auf multilateralem Wege, indem sie sich bereit erklärten ihre Nuklearwaffen innerhalb der Allianz zu teilen.<sup>165</sup>

Eine Begrenzung des konventionellen Engagements und eine Fokussierung auf die nukleare Abschreckung scheint also mit einer multilateralen Allianzstruktur, wie sie bei der NATO existierte, durchaus kompatibel zu sein. Doch im Falle der SEATO bemühten sich die USA gar nicht diese Vereinbarkeit herzustellen.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, dass die bisher aufgezeigten und angewandten monokausalen Erklärungsansätze nicht in der Lage sind, das Vorgehen der US-Regierung in Bezug auf ihre Bündnissystempolitik gehaltvoll darzustellen. Dies entweder, weil sie regionale Unterschiede nicht genug berücksichtigen oder weil sie Zwänge oder Möglichkeiten der US-Außenpolitik definieren, die für sich genommen richtig analysiert werden, aber in Bezug auf die Frage nach einem multilateralen oder bilateralen Vorgang keine eindeutige Präferenz geben können.

So stellen z.B. Realisten allein auf die Verteilung von Macht und Ressourcen ab und Liberale richten ihren Fokus auf die relative Effektivität von unterschiedlichen institutionellen Formen und beide sind auch in der Lage bestimmte Aspekte z.B. der NATO-Gründung oder der Entstehung des Bagdad-Paktes aufzudecken, doch bleiben sie insgesamt unvollständig.

---

<sup>165</sup>Vgl. Trachtenberg, Marc (1999), *A Constructed Peace*, S. 147-215.

## 2.5 Der Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen

Hatte die konstruktivistische Denkschule bis Mitte der 80er Jahre auf die Theoriediskussionen in den Internationalen Beziehungen wenig Einfluss und dominierten noch positivistische Positionen, nach denen „die reale Welt unabhängig von wissenschaftlichen Theorien existiert und sich diese anhand objektiver (metatheoretischer) Kriterien erklären lässt“<sup>166</sup>, änderte sich dies mit dem Ende des Kalten Krieges. Die weltpolitischen Umwälzungen führten auch im Bereich der Internationalen Beziehungen zu Veränderungen und den klassischen Schulen des Realismus und Liberalismus erwuchs aus dem Rationalismus-kritischen Lager Konkurrenz. Einige Forscher sprechen sogar von einer „konstruktivistischen Wende“<sup>167</sup> seit Beginn der 1990er Jahre. Zweifellos haben Erklärungsdefizite der bisher etablierten Denkschulen (Realismus, Liberalismus, etc.) bei dieser Entwicklung des Konstruktivismus eine Katalysatorfunktion gehabt. Zentrale Figuren für diese Bewegung waren u.a. Samuel Huntington, der sich an die Spitze einer Bewegung setzte, die gegen die von den Neorealisten formulierte Fokussierung auf „Macht“ und „Bedrohung“ die Betonung von kulturellen und soziologischen Faktoren als Erklärungsmuster setzten.<sup>168</sup>

Zentrale Annahme dieses bereits Anfang der 70er Jahre in den USA entwickelten Ansatzes ist, dass „die Realität [...] nicht objektiv gegeben, sondern kognitiv erzeugt ist.“<sup>169</sup> Hierin unterscheidet sich der Konstruktivismus auf das Schärfste vom Realismus und Liberalismus, die als „materialistische“ Theorien angesehen werden können. Der Konstruktivismus geht dagegen davon aus, dass die Welt den Akteuren nur durch Wahrnehmung und Deutung zugänglich ist. Das, was als Realität angenommen wird, erscheint demnach erst in der Theorie, denn erst die Deutung der Beobachtung bringt Realität hervor. Somit kann es eine, wie von anderen Theorien postuliert, objektive Wirklichkeit nicht geben. Bezogen auf den einzelnen Menschen bedeutet dies, dass das, was er als Wirklichkeit wahrnimmt, außerhalb seiner Alltagserfahrung nicht einfach gegeben ist. Vielmehr „konstruiert“ er sich seine Wirklichkeit und mit dem Begriff „Wirklichkeit“ bezeichnet er seinen Lebensraum.<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup>Hänggi, Heiner (1998), Sozialer Konstruktivismus als goldene Brücke? Zur jüngsten Debatte in der Disziplin der Internationalen Beziehungen. In: *Bulletin der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*. 1, S. 5.

<sup>167</sup>Checkel, Jeffrey T. (1998), The Constructivist Turn in International Relations Theory. In: *World Politics*, 50:2, S. 324-348.

<sup>168</sup> Huntington, Samuel (1998), *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. New York, S. 20.

<sup>169</sup> Jensen, Stefan (1999), *Erkenntnis-Konstruktivismus-Systemtheorie*. Einführung in die Philosophie der konstruktivistischen Wissenschaft. Wiesbaden, S. 89.

<sup>170</sup> Vgl. Jensen, Stefan, *Erkenntnis-Konstruktivismus-Systemtheorie*, S. 220.



Ganz so radikal geht Wendt nicht vor, der versucht hat, einen konstruktivistischen Ansatz für das Feld der Internationalen Beziehungen zu entwickeln. Ihn interessiert dabei weniger, inwieweit die Objektivität der Realität gegeben ist, sondern er integriert konstruktivistische Konzepte in liberales Gedankengut mit der Absicht, die Position zu stärken, dass internationale Institutionen die Identitäten und Interessen von Staaten verändern können.<sup>171</sup>

Im Gegensatz zu den erläuterten Theorien, die aus konstruktivistischer Perspektive allesamt als „materialistisch“ und „rationalistisch“ kritisiert werden, gehen Konstruktivisten davon aus, dass das internationale System nicht vor allem auf Grundlage von der Verteilung materieller Ressourcen definiert ist, sondern dass „intersubjektive“ oder ideelle Strukturen von primärer Relevanz sind, denn diese regulieren nicht einfach nur das Handeln der Akteure, sondern prägen bereits deren Wünsche und Ziele. Es muss also davon ausgegangen werden, dass das internationale System weit stärker „sozial“, das heißt durch Kulturen, Normen und Rollen etc., strukturiert ist, als von Realisten oder Liberalen angenommen. Schlussendlich bedeutet dies, dass die internationale Welt durch die Werte, Normen, Identitäten und ähnliche ideelle Konstruktionen ihrer Akteure sozial konstruiert ist.

Auch die internationalen Beziehungen bestehen daher in erster Linie aus sozialen Tatsachen:

*Constructivism is the view that the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world. [...] collective understandings provide people with reasons why things are as they are and indications as to how they should use their material abilities and power. [...] The identities, interests and behavior of political agents are constructed by collective meanings, interpretations and assumptions about the world.*<sup>172</sup>

Dies bedeutet wiederum nicht, dass der Konstruktivismus jegliche materielle Realität leugnet. Grundlegende biologische Funktionen und Bedürfnisse, physikalische Gesetze, Bodenschätze oder Produktiv- bzw. Destruktivkräfte werden zwar als existent angenommen, bilden jedoch nur einen geringen Aspekt der gesamten Wirklichkeit ab.<sup>173</sup>

Während andere Theorien das Bild eines zweckrational agierenden Akteurs verfolgen, postuliert diese Theorie, dass die Akteure innerhalb der kulturellen und institutionellen

---

<sup>171</sup>Vgl. Wendt, Alexander (1992), Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. In: *International Organization*. 46:2, S. 394.

<sup>172</sup>Adler, Emmanuel (1997), Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics. In: *European Journal of International Relations*. 3:3, S. 319-363, S. 322 und 324.

<sup>173</sup>Vgl. Krell, Gert, Weltbilder und Weltordnung, S. 324.

Strukturen des internationalen Systems „angemessen“ reagieren, d.h. ihre Ziele und Handlungsoptionen an Werten, Normen, Rollen und ähnlichem orientieren.<sup>174</sup>

Schimmelfennig unterscheidet bei den für die Konstruktivisten primären, nicht-materiellen, ideellen oder „intersubjektiven“ Strukturen zwischen kausalen/ instrumentellen Ideen auf der einen und prinzipiellen Ideen auf der anderen Seite. Damit löst er sich von rationalistischen Autoren, die Ideen zunächst noch als „*beliefs held by individuals*“<sup>175</sup> definierten und betont vielmehr die intersubjektiv geteilte Qualität ideeller Faktoren: „Das heißt, Ideen werden nicht nur in den Köpfen individueller Akteure verortet, sondern haben auch eine sozial strukturierende Komponente.“<sup>176</sup>

Zu den ersten, die auch unter dem Begriff „Wissen“ subsumiert werden, fallen „gemeinsame Überzeugungen hinsichtlich Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen und Problemlösungen.“<sup>177</sup> Prinzipielle Werte unterteilt Schimmelfennig weiter in politische Werte, die die erwünschten Merkmale und Zwecke politischer Ordnung beschreiben und Normen, die für ihn kollektive Standards angemessenen Verhaltens sind.<sup>178</sup>

Dass das internationale System anarchisch ist, wird allerdings auch von Konstruktivisten nicht bestritten. Anders aber als im Realismus werden Unsicherheit, Machtstreben und Machtkonkurrenz nicht als notwendige Folgeerscheinungen dieser Anarchie angesehen. Mit seinem Aufsatztitel „*Anarchy is what states make of it*“ beschreibt Wendt das Phänomen am passendsten: Es kommt darauf an, was Staaten daraus machen.<sup>179</sup>

Dies führt nun zur Erklärung, unter welchen Umständen es zu Kooperation und zu Bündnissen kommt. Da konstruierte intersubjektive ideelle Strukturen über die Prozessmuster und Ergebnisse der internationalen Politik entscheiden, kann es nach Schimmelfennig zu zwei gegensätzlichen Ausprägungen kommen: „Einerseits kann internationale Politik in einem Gemeinschaftskontext, also auf der Basis der gemeinsamen Kultur, stattfinden. Gemeinschaft entschärft die problematischen Wirkungen der Anarchie. Wenn andererseits gegensätzliche Kulturen aufeinandertreffen, verschärft sich das Anarchieproblem.“<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup>Vgl. Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 160 f.

<sup>175</sup>Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. (1993), *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*. In: Dies. (Hg.), *Ideas and Foreign Policy*. Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca/ London, S. 3.

<sup>176</sup>Wiener, Antje (2003), *Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft*. In: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus Dieter/ Zürn, Michael (Hg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen*. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden, S. 144.

<sup>177</sup>Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 164.

<sup>178</sup>Vgl. Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 165.

<sup>179</sup>Wendt, Alexander (1992), *Anarchy*, S. 391.

<sup>180</sup>Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 168.

Wo es eine große Übereinstimmung an Kultur, Wissen, Werten und Normen zwischen verschiedenen Staaten gibt, wird es mit großer Wahrscheinlichkeit auch zu einer verstärkten Kooperation kommen. Treffen hingegen sehr gegensätzliche Kulturen aufeinander, sinken die Chancen, dass sich die Akteure zu einem Bündnis zusammenschließen. Dabei ist aber auch die Qualität der Zusammenarbeit oder Nicht-Zusammenarbeit eine etwas andere. Während es für zweckrationale Akteure entweder nur Partner oder Konkurrenzen gibt, ähnelt das Verhältnis von Staaten aus konstruktivistischer Perspektive eher dem von Freund- bzw. Feindschaft. Länder, die gemeinsame Überzeugungen, Werte und Normen verbindet, nehmen einander viel stärker als Bestätigung und Unterstützung wahr. Darüber hinaus können sich aus den gemeinsamen Ideen auch kollektive Identitäten entwickeln:

„Akteure identifizieren sich positiv mit anderen, die ähnliche Grundwerte und Grundnormen vertreten, und sehen sich als Teil einer größeren Gemeinschaft. Eine solche Gemeinschaft stärkt altruistische und wertrationale Dispositionen. Gemeinschaftsmitglieder nehmen sich einander nicht vorrangig als Mittel zum Zweck der Erhöhung des eigenen Nutzens wahr, sondern als ein Teil des ‚Eigenen‘, dessen Nutzen gefördert werden soll. Darüber hinaus interpretieren sie ihren Nutzen im Licht der gemeinsamen Überzeugungen und Werte der Gemeinschaft.“<sup>181</sup>

Natürlich kann es beim Vorliegen von gegensätzlichen Wertvorstellungen zu einer „Feindschaft“ kommen, wenn der andere als Bedrohung der eigenen Identität angesehen wird, was als Muster für eine „Kultur der Freundschaft“ oder „Kultur der Feindschaft“ aufgefasst werden kann. Die auf internationaler Ebene von den Staaten gezeigten Verhaltensweisen, Positionen und Prozesse würden eben sich daraus ergeben. Das von den Realisten angenommene offensive Machtstreben und Konkurrieren um Macht wären demnach nur Auswirkungen einer Kultur der Feindschaft und nicht, wie von diesen angenommen, das Ergebnis der anarchischen Umwelt. Dementsprechend ließe sich das von liberaler Position definierte Postulat friedens- und kooperationsförderlicher Kompatibilität von Staaten auf eine Kultur der Freundschaft zurückführen.<sup>182</sup>

Die Frage der Perzeption, die ein Staat bzw. ein Staatsführer in Bezug auf andere Staaten entwickelt, hängt sehr eng zusammen mit der Frage nach seiner Identität. Daher sind zwei weitere Faktoren, die in die Untersuchungen mit einbezogen werden sollen, die „Identität“ oder

---

<sup>181</sup>Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 169 f.

<sup>182</sup>Schimmelfennig, Frank, Internationale Politik, S. 170-171.

genauer die „kollektive Identität“ und das „Interesse“. Diese sollen im Folgenden näher erläutert werden.

Jedes gesellschaftliche Individuum hat mehrere unterschiedliche Identitäten, die repräsentiert werden durch bestimmte Praktiken, eine bestimmte Sprache und charakteristisches physisches Verhalten und die sich in den verschiedenen Lebensbereichen unterschiedlich stark manifestieren. Jede Gesellschaft wiederum zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine soziale kognitive Struktur, hier auch im Sinne einer kollektiven Identität, hat, in der bestimmte Diskurse dominieren. Dabei gibt es eine gegenseitige Beeinflussung zwischen den Identitäten des Einzelnen, die auf der einen Seite zur Entstehung dieser sozialen Struktur beitragen, und dieser kollektiven Identität auf der anderen Seite, die wiederum die individuellen Identitäten begrenzt, formt oder verstärkt: „*Society is assumed to consist of a social cognitive structure within which operate many discursive formations. Identities constitute these formations.*“<sup>183</sup>

Wie die psychologische Literatur gezeigt hat, ist das Verständnis für individuelle Identitäten wichtig, um zu begreifen, warum Personen welche Informationen wie aufgreifen, interpretieren und nutzen.<sup>184</sup>

Der einzelne Mensch wird durch seine Umwelt mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Eindrücken konfrontiert. Dabei hat die Psychologie aufgezeigt, dass das menschliche Gehirn keinesfalls darauf aus ist, „eine möglichst objektive Beurteilung der Welt zu liefern.“<sup>185</sup> Die menschliche Wahrnehmung ist demnach ein „hochaktiver, hypothesengesteuerter Interpretationsprozess [...], der das Wirrwarr der Sinnessignale nach ganz bestimmten Gesetzen ordnet.“<sup>186</sup> Dabei werden die für die Ordnung angewandten Gesetzmäßigkeiten als „*mental maps*“<sup>187</sup> umschrieben, die definiert werden können als „*an ordered but continually adapting structure of the mind [...] by reference to which a person acquires, codes, stores, recalls,*

---

<sup>183</sup> Hopf, Ted (2002): *Social construction of international politics*. Identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca, S. 1-3.

<sup>184</sup> Vgl. Markus, Hazel/ Smith, Jeanne/ Moreland, Richard L. (1985), Role of the Self-Concept in the Perceptions of Others. In: *Journal of Personality and Social Psychology*. 49:6, S. 1494-1512.

<sup>185</sup> Singer, W., Wahrnehmen, Erinnern, Vergessen. Über Nutzen und Vorteil der Hirnforschung für die Geschichtswissenschaft: Eröffnungsvortrag des 43. Deutschen Historikertages. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 28.09.2000. S. 10.

<sup>186</sup> Singer, W., Wahrnehmen, Erinnern, Vergessen, S. 10.

<sup>187</sup> Der Begriff „*Mental Map*“ wurde erstmal 1948 in die Wissenschaft eingeführt von Edward C. Tolman, erlangte aber erst durch die Arbeiten von R. M. Downs und D. Stea aus den 1970er und 1980er Jahren verstärkte Aufmerksamkeit. Vgl. u.a. Tolman, Edward C. (1948), Cognitive Maps in Rats and Men. In: *The Psychological Review*. 55:4, S. 189-208 oder Downs, Roger/ Stea, David (1982), *Kognitive Karten*. Die Welt in unseren Köpfen. New York.

*reorganizes, and applies, in thought or action, information about his or her [...] environment, in part or in its entirety.*<sup>188</sup>

Physiologisches Pendant dieser latenten Strukturen sind die synaptischen Verbindungen des Gehirns. Eine solche kognitive Karte spiegelt daher die Welt wider, „wie ein Mensch glaubt, dass sie ist, sie muss nicht korrekt sein. [...] Verzerrungen sind sehr wahrscheinlich.“<sup>189</sup>

Dabei gibt es unterschiedliche Ebenen von kognitiven Karten, die hierarchisch geordnet zueinander angeordnet sind. So gibt es kleinere Karten von seiner eigenen engeren Umgebung, die eingebettet sind in größere Karten seiner Region, seines Landes oder im weitesten Sinne seiner Weltanschauung. Obwohl mentale Karten als „Bilder im Kopf“ umschrieben werden können, sind sie vor allem ein System zur Orientierung und keine explizite Wiedergabe eines bestimmten realen Platzes.<sup>190</sup> Geformt werden die mentalen Strukturen *„by the same kinds of things that can express them – physical movement and images [...] The encounter with reality need not to be direct.“*<sup>191</sup>

Von dieser individuellen Ebene abstrahiert man auf die gesellschaftliche Ebene. Auch eine Gemeinschaft kann ähnlich wie dies Individuen tun, „textlich und bildlich festgehaltene Raumvorstellungen [und, Anm. d. A.] kulturell und historisch spezifische Vorstellungen von den räumlichen Strukturierungen ihrer erfahrbaren und ihrer vorstellbaren Umwelt“<sup>192</sup> entwickeln, die dann Teil ihrer „kollektiven Identität“ werden. Der Begriff der kollektiven Identität ist entlehnt aus dem Bereich der Sozialpsychologie, genauer aus der Theorie der Sozialen Identität. Dort wird dieses Konstrukt definiert als „Teil des Selbstkonzepts von Individuen, der sich von deren Wissen über deren Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe zusammen mit den dazugehörigen Werten und Gefühlen ableitet.“<sup>193</sup>

Eine soziale Gruppe wiederum umschreibt Turner als „zwei oder mehr Individuen, die eine gemeinsame soziale Identifikation von sich selbst teilen oder, was so ziemlich dasselbe ist, die sich als Mitglieder derselben sozialen Kategorie ansehen.“<sup>194</sup>

---

<sup>188</sup> Henrikson, Alan (1980), The Geographical “Mental Maps” of American Foreign Policy Makers. In: *International Political Science Review*. 1:4, S. 498.

<sup>189</sup> Downs/ Stea, Kognitive Karten, S. 23.

<sup>190</sup> Vgl. Henrikson, Alan, “Mental Maps”, S. 499.

<sup>191</sup> Henrikson, Alan, “Mental Maps”, S. 500.

<sup>192</sup> Schenk, Frithjof B. (2002), Mental Maps. Die Konstruktion von geographischen Räumen in Europa seit der Aufklärung. In: *Geschichte und Gesellschaft*. 28:3, S. 495.

<sup>193</sup> Tajfel, Henri (1982), Introduction. In: Tajfel, Henri (Hg.), *Social Identity and Intergroup relations*. Cambridge, S. 2.

<sup>194</sup> Turner, John (1982), Towards a cognitive redefinition of the social group. In: Tajfel, Henri (Hg.), *Social Identity*, S. 15.

Die Theorie der sozialen Identität basiert auf Festingers Theorie des sozialen Vergleichs, die besagt, dass Menschen dazu neigen, sich mit anderen Menschen zu vergleichen. Dieser soziale Vergleich schafft die Voraussetzung zur Selbsteinschätzung der eigenen Fähigkeiten, Meinungen und Erfahrungen. Indem sich bestimmte Menschen als ähnlich ansehen, bilden sie eine gemeinsame soziale Gruppe. Entscheidend ist nun, dass die soziale Identität in einem Vergleich zwischen seiner eigenen „Ingroup“ mit anderen „Outgroups“ entsteht. Im Prozess des Vergleiches laufen verschiedenen psychologische Prozesse ab. So wurde z.B. herausgefunden, dass Menschen dazu neigen, Unterschiede zwischen den Gruppen viel stärker zu akzentuieren, während sie Differenzen innerhalb ihrer sozialen Gruppe abschwächen. Dadurch findet eine verstärkte Abgrenzung zu den „outgroups“ bei gleichzeitiger Stärkung der „ingroup“-Kohäsion statt.<sup>195</sup> Hintergrund für dieses Verhalten ist der Wunsch nach positiver Selbsteinschätzung: *„to the extent that the ingroup is perceived as both different and better than the outgroup, thereby achieving positive distinctiveness, one`s social identity is enhanced.“*<sup>196</sup>

Kollektive Identität, die auch als “Wir-Gefühl” bezeichnet werden könnte, ist nun das Ergebnis der Identifikation mit einer Gruppe, normalerweise beschrieben durch Ähnlichkeiten in der Gruppe und geteilte Interessen, Werte und Überzeugungen.<sup>197</sup>

Dieses Konzept der kollektiven Identität und die damit beschriebenen psychologischen Prozesse haben auch Eingang in andere Wissenschaften gefunden, so auch in das Studium der Internationalen Beziehungen. Die Identität eines Staates beruht demnach auf einem Satz von Verhaltensregeln, die als Normen bezeichnet werden können. Wenn Staaten kooperieren, sind sie versucht, zentrale Wertvorstellungen, den Kern ihrer Identität sozusagen, festzuschreiben. Kollektive Identität beschreibt in diesem Zusammenhang das Phänomen, dass Staaten sich positiv mit dem Schicksal anderer Staaten identifizieren und dieses sogar bei der Wahl ihrer Interessen und Handlungsstrategien berücksichtigen.<sup>198</sup> Anders ausgedrückt: Die Beziehung zwischen „Sich“ und „Anderen“ wird bis zur Identifikation getrieben. Identifikation meint den kognitiven Prozess, wenn die „Selbst“-„Andere“-Grenze durchlässig wird und schließlich ganz aufgelöst wird: Das „Selbst“ wird als „Anderer“ kategorisiert, was dazu führt, dass das Wohlergehen des „Anderen“ als Teil des eigenen Wohlergehen angesehen wird. Natürlich

---

<sup>195</sup>Vgl. Abrams, Dominic/ Hogg, Michael (1990), An Introduction to the social identity approach. In: Dies., *Social Identity Theory. Constructive and Critical Advances*. New York, S. 1-10.

<sup>196</sup>Abrams/ Hogg, Introduction, S. 3.

<sup>197</sup>Vgl. Korostelina, Karina (2007), *Social Identity and Conflict. Structures, Dynamics and Implications*. New York et al., S. 35.

<sup>198</sup> Busse, Nikolas (2000), *Die Entstehung von kollektiven Identitäten*. Das Beispiel der ASEAN-Staaten. Baden-Baden, S. 21.

bleiben Akteure rational, aber Bezugspunkt und Grundlage ihrer Interessenabwägungen wird nun das Wohl der „Gruppe“.<sup>199</sup>

Während sich aber Busse mehr mit der Frage beschäftigt, welchen Einfluss die Kooperation an sich auf die Herausbildung einer kollektiven Identität und deren Rückwirkung auf die einzelnen staatlichen Identitäten hat, steht im Zentrum dieser Arbeit die Frage, wie sich die eigene Zurechnung zu einer sozialen Gruppe auswirkt auf politische Entscheidungen.

Diese Arbeit beruht auf der Annahme, dass Phänomene, wie sie die Sozialpsychologen mit dem Konzept der sozialen Identität umschrieben haben, auch auf Prozesse in den Internationalen Beziehungen übertragbar sind. Entgegen der von Realisten häufig propagierten Überzeugung, dass Staaten monolithische Gebilde oder „*black boxes*“ seien, die nicht weiter zerlegt werden können, wird innerhalb dieser Arbeit eher eine liberale Position vertreten. Staaten bestehen im Inneren aus Individuen und Interessengruppen. Daher sind Konzepte, wie z.B. das der Identität oder das der nationalstaatlichen Interessen auf Staaten durchaus übertragbar.<sup>200</sup>

Dies wirft nun wiederum die Frage auf, worauf diese unterschiedlichen Identifikationen beruhen?

Nach Korostelina sind für die Bildung einer sozialen Identität unterschiedliche Komponenten mitverantwortlich. Darunter fasst sie<sup>201</sup>:

- Traditionen und Werte der “Ingroup”
- Sprache der “*ingroup*”
- Bestimmte Charakteristiken der Gruppenmitglieder
- Geschichte
- Ideologie
- Interrelationen mit anderen Gruppen
- Reverberated identity
- Image anderer Gruppen

Meistens liegen alle Komponenten vor, aber sie können von der einzelnen Person unterschiedlich gewichtet werden. Der Prozess der Gruppenbildung und die Entwicklung der sozialen Identität laufen meist parallel ab. Es kann aber auch vorkommen, dass zuerst eine bestimmte Identität ausgebildet wird, was wiederum zur Gruppenbildung führt, oder auch

---

<sup>199</sup> Wendt, Alexander (2010), *Social theory of international politics*. Cambridge, S. 229.

<sup>200</sup> Wendt, Alexander (2010), *Social theory*, S. 224.

<sup>201</sup> Vgl. Korostelina, Karina V., *Social Identity and Conflict*, S. 74 f.

umgekehrt kann die Existenz einer Gruppe Rückwirkungen auf die Entstehung einer bestimmten Identität haben.

Die Herausbildung kollektiver Identitäten kann sich nun dergestalt auf das internationale Staatensystem auswirken, dass sich bestimmte Gruppen von Staaten miteinander enger verbunden fühlen, als mit anderen und so „Regionen“ entstehen. Ähnlich wie eine Staatsgrenze nicht als geographischer Fakt mit soziologischen Konsequenzen gesehen werden darf, sondern vielmehr als soziologischer Fakt, der eine geographische Form annimmt, so müssen auch Regionen als soziologische Gegebenheiten gesehen werden.<sup>202</sup>

Wie wirken sich nun *mental maps*, individuelle Identität und kollektive Identität auf den Allianzentscheidungsprozess aus?

Wie Abb. 2 auf der nächsten Seite verdeutlicht, muss jeder politische Entscheidungsträger für den Bereich der Außenpolitik genauso als ein Mitglied der sozial-kognitiven Struktur einer Gesellschaft gesehen werden wie jeder andere Bürger auch, d.h. auch er ist eingebettet in das Zusammenspiel zwischen seiner persönlichen Identitätsformation und eben dieser sozial-kognitiven Struktur. Jeder Akteur hat im Laufe seines Lebens eigene kognitive Karten entwickelt, die er zur Strukturierung von Erfahrungen einsetzt. Diese persönlichen *mental maps*, ggf. auch mit ihren Fehlinterpretationen und Fehlern, sind Teil seiner Persönlichkeit geworden. Gleichzeitig partizipiert das Individuum aber auch von den durch die Gemeinschaft ausgebildeten Karten. Wie angedeutet können Individuen „*blind spots*“ haben oder fehlerhafte *mental maps* haben sich etabliert. Innerhalb von größeren Kollektiven, wie zum Beispiel Organisationen oder Staaten, werden die individuellen *mental maps* mit den kollektiven Karten abgeglichen und durch diesen Prozess werden individuelle Inkongruenzen zugunsten der kollektiven Karten ausgeglichen. Doch trotz des aggregierten Wissens in diesen größeren Kollektiven kann es auch dort zu Anomalien kommen. Durch die Komplexität der Wirklichkeit, aber auch durch Rotationsprozesse, wie z.B. dem Austausch von Personal in Organisationen, ist es „*possible for an organization [...] to be guided by mental maps with anomalies in them.*“<sup>203</sup>

Das Verständnis eines politischen Akteurs von anderen Staaten wird daher im wesentlichen durch das Verständnis des eigenen Staates determiniert, wobei festgehalten werden kann

---

<sup>202</sup> Vgl. Gienow-Hecht, Jessica C. E. (2000), Shame on US? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War – A Critical Review. In: *Diplomatic History*. 24:3, S. 488.

<sup>203</sup> Henrikson, Alan, „Mental Maps“, S. 503.



*„understandings of Self are constructed domestically out of the many identities that constitute the discursive formations that in turn, make up the social cognitive structure of that society”<sup>204</sup>.*

---

<sup>204</sup> Hopf, Ted, Social construction, S. 37.

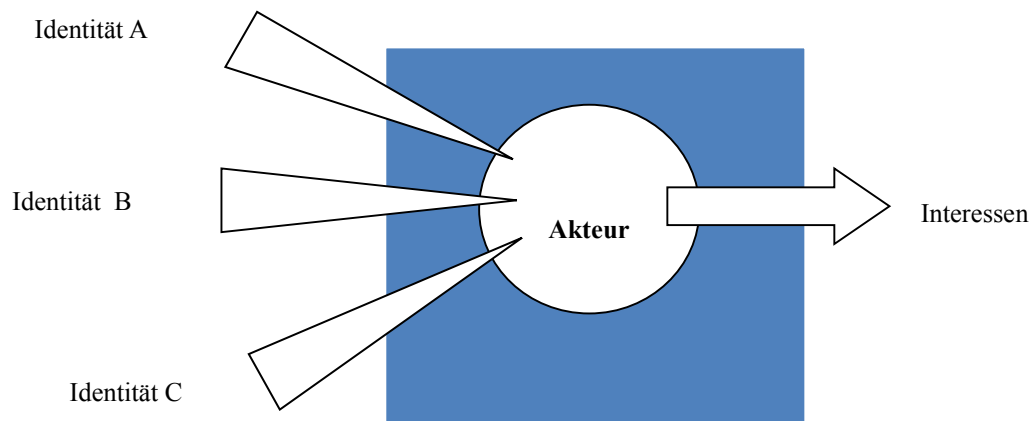


Abbildung 2: Einfluss der Identitäten

(Quelle: Hopf, Ted (2002), *Social construction of international politics*. Identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca, S. 21)

Daher muss jede Analyse von der Politik eines Staates in Bezug auf andere Staaten bei der Untersuchung der „*topography of domestic identities*“<sup>205</sup> in diesem Staat beginnen.

Der zweite Aspekt, der des „Interesses“ oder auch „nationalen Interesses“ ist ein „zu den unverzichtbaren Begriffen der Disziplin und zum Kernbestand der Politikwissenschaft“<sup>206</sup> gehörender Begriff, der aber natürlich auch in den Geschichtswissenschaften seine Daseinsberechtigung hat.

Während der Realismus/ Neorealismus „Interesse“ jedoch als exogen entstanden versteht und den Begriff „primär als das Streben eines Staates nach Sicherheit“ definiert<sup>207</sup>, geht der liberale/neoliberale Institutionalismus darüberhinaus, indem er Interesse um die Komponente „Nutzenorientierung staatlicher Akteure“ erweitert.<sup>208</sup> Damit nicht genug, werden nationale Interessen hier nicht als präexistent angenommen: „*state interests do not exist to be discovered by [...] actors*“, sondern als das Ergebnis von Prozessen: „*Interests are constructed through a process of social interaction.*“<sup>209</sup>

Im Folgenden wird zunächst Theiler gefolgt, der in seiner Arbeitsdefinition von Interesse eine primäre Ebene der existentiellen Interessen, die weitgehend exogen durch die Struktur

---

<sup>205</sup> Hopf, Ted, *Social construction*, S. 10.

<sup>206</sup> Massing, Peter (1993), Interesse – ein Schlüsselbegriff der Politikwissenschaft. In: *Politische Bildung*. Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis. 26:2, S. 5.

<sup>207</sup> Theiler, Olaf (2003), NATO, S. 44.

<sup>208</sup> Theiler, Olaf (2003), NATO, S. 48.

<sup>209</sup> Katzenstein, Peter (1996), Introduction. In: Ders. (Hg.), *The culture of national security*. Norms and identity in world politics. New York, S. 2.

bestimmt sind, und eine sekundäre Ebene der „Nutzenerwartungen“, die subjektiv von der Perzeption und Interpretation der handelnden Akteure, unterscheidet und als prägende oder auch limitierende Rahmenbedingungen das jeweilige Regierungssystem, den gesellschaftlichen Konsens, die Wahrnehmung und Beurteilung politischer Schlüsselfiguren, klassische Machtfaktoren und die Spielregeln und Strukturen des internationalen Systems definiert.<sup>210</sup> Insofern die Beurteilung und Interpretation von Grenzen und Spielräumen gedankliche Konstruktionen von einzelnen Akteuren sind, und somit subjektiv, fließen auch konstruktivistische Überlegungen in diese Definition von Interesse mit ein. Damit müssen auch der kulturell-institutionelle Kontext von Politik und die konstruierte Identität von Staaten, Regierungen und anderen politischen Akteuren bei der Analyse von Interessen mit einbezogen werden.<sup>211</sup>

Vor diesem Hintergrund destillieren sich Interessen aus den Identitäten der Akteure im Sinne, dass „*an individual's identity implies his interests*“<sup>212</sup>. Gleichzeitig bedeutet dies jedoch nicht, dass allein der Faktor Identität ausschlaggebend ist. Die alleinige Fokussierung auf diesen Aspekt könnte dazu verleiten, anzunehmen, dass Menschen irrational handeln und nicht mehr Kosten und Nutzen gegeneinander abwägen. Dies ist aber nicht gemeint. Natürlich werden Menschen diese Kosten-Nutzen-Analyse anstellen, doch ist diese eingebettet in ihre individuelle und kollektive Identität.<sup>213</sup>

Die folgende Abbildung (Abb. 3, S. 77) fasst noch einmal die bisherigen Ausführungen zusammen. Dabei soll auch deutlich werden, dass die drei aufgezählten Faktoren sich auch gegenseitig beeinflussen. So hängen z.B. Macht und Bedrohung eng miteinander zusammen: Staaten, die große Machtreserven haben, müssen tendenziell weniger Bedrohungen durch andere Staaten fürchten, während umgekehrt vor allem kleine Staaten sich Bedrohungen durch mächtigere Staaten auseinandergesetzt sehen. Die Abbildung verdeutlicht zudem die prominente Rolle des Staates im Allianzbildungsprozess.

---

<sup>210</sup> Theiler, Olaf (2003), NATO, S. 48-50.

<sup>211</sup> Vgl. Katzenstein, Peter (1996), Introduction., S. 4.

<sup>212</sup> Hopf, Ted, Social construction, S. 16.

<sup>213</sup> Vgl. Wendt, Alexander (1994), Collective Identity Formation and the International State. In: *The American Political Science Review*. 88:2, S. 386.

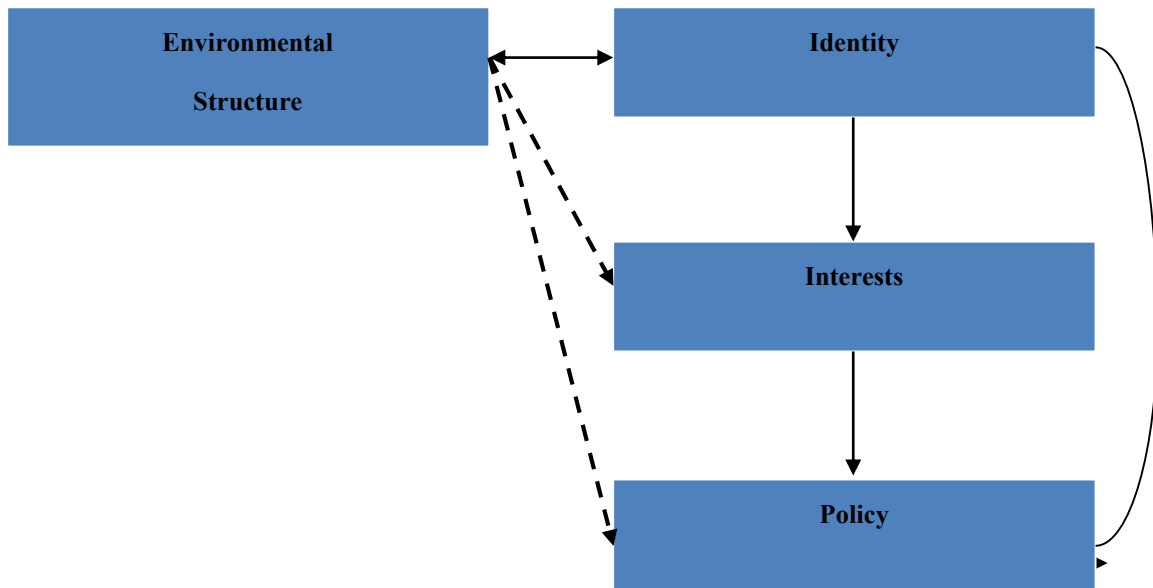


Abbildung 3: Zusammenhang zwischen den einzelnen Theorieelementen

(Quelle: Jepperson, Ronald L./ Wendt, Alexander/ Katzenstein, Peter J. (1996), Norms, Identity, and Culture in National Security. In: Katzenstein, Peter J. (Hg.), *The Culture of National Security*. Norms and Identity in World Politics. New York, S. 53.)

Der so häufig angenommene kausale Zusammenhang zwischen strukturellem „Reiz“, der unweigerlich zu einem Bündnis als „Reaktion“ führt, wird hier aufgebrochen, indem der Staat als Akteur mit in das Blickfeld der Analyse gerät.

Aufbauend auf dem auf Seite 28 vorgestellten Prozess der Allianzbildung muss eine Theorie überzeugende Antworten zu den auf den einzelnen Stufen dieses Prozesses auftretenden Fragen bereithalten: Warum sind Staaten überhaupt bereit, Allianzen einzugehen? Was charakterisiert den Bedarf eines Staates, dass er sich dazu entscheidet, einen Pakt mit anderen Staaten schließen zu wollen? Nach welchen Merkmalen sucht der Allianzinitiator seine potentiellen Bündnispartner? Weiterhin muss eine solche Theorie diskutieren, wie die Verhandlungen ablaufen: Welche Details werden besprochen? Welche Determinanten bestimmen die Form des angestrebten Bündnisses? Welche Gegenleistungen gibt es?

## 2.6 Plädoyer für eine holistische Allianztheorie

### 2.6.1 Warum Staaten Allianzen schließen

Ausgangspunkt des hier dargelegten neuen Ansatzes bleibt die Überzeugung, dass das internationale System anarchisch ist, dass also keine übergeordnete Instanz mit einem Gewaltmonopol existiert. Weiterhin beruhen die hier vorgestellten Annahmen darauf, dass auf internationaler Ebene es in Bezug auf verteidigungs- und sicherheitspolitische Aspekte, worunter auch die Entscheidung Allianzen zu gründen fällt, immer noch die Nationalstaaten sind, die die entscheidenden Akteure darstellen. In einer solchen Umgebung werden Staaten auf den ersten Blick bereit sein zur Kooperation mit anderen Staaten, wenn sie vor einem Problem stehen, von dessen Lösung sie annehmen, diese nicht aus eigener Kraft bewerkstelligen zu können und wenn sie sich von Kooperation mehr Vorteile als Nachteile erwarten.

Eine Ordnung erhält diese Grundstruktur jedoch aufgrund der Verteilung von Macht und Machtressourcen, die je nach Ausprägung zu einer uni-, bi-, oder multipolaren Welt führen kann. Ist in der unipolaren Welt ein Hegemon vorhanden, der so viele Machtressourcen auf sich vereinen kann, dass er von keinem anderen Staat oder Staatengruppe bedroht werden kann, gibt es in der bipolaren Welt zwei solcher Großmächte. In einer multipolaren Welt ist die Verteilung der Machtressourcen derart diffus, dass kein einzelnes Land eine dominierende Position einnehmen kann.

Staaten werden Bündnisse nur dann eingehen, wenn dafür ein Bedarf besteht. Dies hängt damit zusammen, dass Allianzen auch immer mit Nachteilen und Gefahren für den betroffenen Staat verbunden sind. Zu diesen zählt insbesondere die Gefahr der Verwicklung in Kriege anderer. Unter diesem *entrapment* oder *entanglement* wird die Möglichkeit verstanden, in einen Krieg eines Allianzpartners auf der Basis der Beistandsverpflichtung hineingezogen zu werden. An diesem Punkt wird der für Staaten besonders sensible Punkt der Autonomie bei Entscheidungen berührt. Natürlich besteht keine Verpflichtung seinen Bündnisverpflichtungen auch nachzukommen, doch würde dies erheblich die Glaubwürdigkeit dieses Staates unterminieren und er würde sich der Gefahr aussetzen, bei künftigen Konflikten alleine gelassen zu werden (Gefahr des *abandonment*).<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 19-22.

Daher werden Staaten nur dann bereit sein Bündnisse einzugehen, wenn ein „Bedarf“ besteht. Dieser Bedarf kann konkretisiert werden als „Sicherheitsbedarf“. Er beruht auf der Tatsache, dass sich Staat A einer Situation der Unsicherheit gegenüber sieht, woraus ein „*need for help*“<sup>215</sup> hervorgeht. Physisch kann diese im Sinne einer Machtdysbalance verstanden werden, wodurch Bedrohung definiert wird durch die Macht und Offensivstärke des Aggressors und seine geographische Nähe. Macht respektive Machtressourcen werden in der vorliegenden Arbeit klassisch im Sinne von militärischer Stärke, Wirtschaftskraft, natürlicher Ressourcenausstattung, Größe der Bevölkerung, technologischer Fortschritt etc. verstanden. In einer Welt, in der die vorhandenen Machtressourcen nur begrenzt vorhanden sind, konkurrieren die einzelnen Staaten um diese. Staaten, die sehr große Machtressourcen besitzen, haben in der anarchischen Staatenwelt eine privilegierte Stellung: Sie selber müssen sich seltener vor Bedrohungen fürchten, stellen gleichzeitig jedoch eine stärkere Bedrohung für weniger mächtige Staaten dar. Weiterhin haben mächtige Staaten einen viel größeren Spielraum, wenn es um die Einflussnahme auf andere Staaten geht. Je mächtiger ein Staat, desto stärker ist seine Einflussmöglichkeit auf andere Staaten. Insofern werden sehr mächtige Staaten tendenziell seltener bereit sein, Allianzen einzugehen, da diese ihnen weniger Vorteile bieten. Schwächere Staaten werden dagegen eher bereit sein, sich zu verbünden, um in diesem Bündnis von den Synergieeffekten zu profitieren. Beispiele für Bündnisse, die unter diesen Bedingungen geschlossen wurden, sind u.a. die Bündnisse, die Großbritannien und Frankreich kurz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges mit Polen abschlossen. Vor dem Hintergrund der oben aufgespannten konstruktivistischen Theorie dürfen Macht und Bedrohung nicht für sich allein betrachtet werden, denn beide sind eng verknüpft mit Perzeptionen: „*variables like power status and threats are social facts, whose significance, while anchored in material reality, cannot simply be read off material capabilities.*“<sup>216</sup>

Während so z.B. die europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftlich ähnlich daniederlagen wie die asiatischen Staaten, war die US-amerikanische Politik Europa gegenüber geleitet durch die Auffassung, dass Großbritannien, Frankreich oder auch Deutschland trotz ihrer momentanen Schwäche immer noch Großmächte wären.<sup>217</sup> Dementsprechend gründet sich eine Bedrohung nicht alleine auf die pure Ungleichheit in Bezug auf ihre militärische Stärke oder die geographische Nähe zwischen zwei Staaten, sondern auch auf die Sichtweise,

---

<sup>215</sup> Snyder, Glenn H., *Alliance politics*, S. 52.

<sup>216</sup> Hemmer / Katzenstein, *No NATO*, S. 583.

<sup>217</sup> Weber, Steve, *Multilateralism*, S. 41.

wie ein Staat sich selbst und andere Staaten sieht. Diese angenommene Unterschiedlichkeit ist Grundlage für die Interpretation von Intentionen und Interessen der anderen Akteure.<sup>218</sup>

Damit wird angespielt darauf, dass sich ein Staat auch bedroht „fühlen“ kann, obwohl ein Machtungleichgewicht faktisch nicht besteht. Das Gefühl des Bedroht seins kann seinen Ursprung in der feindseligen und auf Expansion ausgerichteten Ideologie basieren, die ein Staat vertritt. Weiterhin kann sich ein Staat auch dann bedroht fühlen, wenn er der Meinung ist, dass ein oder mehrere andere Staaten zukünftig diesen an Machtressourcen überflügeln würden. Ein weiterer Grund für die Entstehung dieses „Gefühl-des-Bedroht-seins“ liegt auch im anarchischen System selbst begründet, denn es bedingt, dass Staaten nur höchst unvollständige Informationen über die wahren Intentionen und Pläne der anderen Akteure besitzen und daher stets mit der Möglichkeit eines Angriffs rechnen müssen. Wenn sich ein Staat einer Bedrohung gegenüber sieht, wird er im Sinne des Selbsterhalts auf diese reagieren. Er kann dies auf verschiedene Art und Weise tun. Prinzipiell stehen ihm drei Strategien zur Verfügung: Er kann selber aufrüsten, um so die eigene Verteidigungsfähigkeit zu erhöhen und im Idealfall den wahrgenommenen Aggressor auszuschalten, er kann sich dem Aggressor unterwerfen, wenn er der Meinung ist, nur so seine Existenz retten zu können, oder er kann sich Verbündete suchen, um im Verbund mit diesen, den Aggressor entweder abzuschrecken, oder wenn der Angriff bereits getätigt wurde, diesen abzuwehren. Die Entscheidung, für welche Strategie sich der Staat schlussendlich entscheidet wird aufgrund einer Kosten-Nutzen-Abwägung erfolgen, bei der die Regierung die mit den jeweiligen Alternativen Vor- und Nachteile (*trade-offs*) gegeneinander abwägt. Natürlich wäre die endgültige Beseitigung der Ursachen des Sicherheitsbedürfnisses die sicherlich wünschenswerteste Lösung<sup>219</sup>, doch ist dies meist mit sehr hohen Kosten verbunden, so dass Staaten auf die anderen Strategien zurückgreifen.

Die wesentlichen Vorteile von Allianzen:

- größere Abschreckung gegen einen Angriff auf sich selbst
- größere Verteidigungsfähigkeit im Falle eines Angriffes (durch mögliche Hilfe der Alliierten)
- größere Abschreckung gegen einen Angriff auf einen Bündnispartner
- Ausschluss der Möglichkeit, dass Alliierte Bündnisse mit anderen, feindlichen Staaten eingehen
- Ausschluss eines Angriffes durch einen verbündeten Staat

---

<sup>218</sup> Vgl. Hemmer/ Katzenstein Peter J., No NATO, S. 584.

<sup>219</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 28.

- größere Kontrolle/ Einfluss auf die Bündnispartner

Die wesentlichen Kosten einer Allianz:

- Risiko einem alliierten Land zur Hilfe kommen zu müssen, auch wenn es nicht im eigenen Interesse liegt
- Risiko in einen von einem Bündnispartner begonnenen Krieg hineingezogen zu werden
- Risiko, dass sich eine Gegenallianz bildet
- Ausschluss möglicher anderer Allianzalternativen
- generelle Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit durch die Notwendigkeit, innerhalb der Allianz Politiken abzustimmen

(Vgl. Snyder, Glenn H. (1997), Alliance politics, S. 44)

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die hier vorgestellten Punkte lediglich Faktoren eines Abwägungsprozesses sind. Wie stark die einzelnen Elemente in die spätere Entscheidung eingehen, ist variabel. In Verbindung mit den obigen Ausführungen zum Einfluss der Variablen „Identität“ muss sich der Leser bewusst sein, dass die Analyse der hier vorgestellten Kosten und Nutzen natürlich eingebettet ist in die vorherrschende sozial-kognitive Struktur. Es kann so durchaus vorkommen, dass zwei Staaten bei der Bewertung trotz anscheinend objektiv vorliegenden gleichen Kosten bzw. Risiken zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Bereitschaft zu einer Allianz kommen, weil sie die Kosten und Nutzen für sich auf der Grundlage des Einflusses kollektiver Identitäten unterschiedlich bewerten. Neben der Kosten-Nutzen-Kalkulation können auch innerstaatliche Zwänge bei der Auswahl der passenden Alternative eine Rolle spielen. So kann eine eigene kostenspielige Aufrüstung am innenpolitischen Widerstand scheitern, genauso wie derlei Zwänge einen Staat auch dazu bewegen können, von einer Bündnisbildung Abstand zu nehmen.<sup>220</sup>

Ein weiteres Element, das die Entscheidung eines Staates, Allianzen eingehen zu wollen, beeinflusst, hat seinen Ursprung in lerntheoretischen Überlegungen. Staaten haben eine Geschichte und können so auf Erfahrungen aus früher getroffenen Entscheidungen zurückgreifen. Mit dem Begriff „Lernen“ ist dabei der Rückgriff auf diese Erfahrungen im Hinblick auf eine aktuell zu treffende Entscheidung gemeint, was jedoch keinesfalls impliziert, dass stets „richtig“ gelernt wird dergestalt, dass zukünftige Entscheidungen stets besser

---

<sup>220</sup> Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 29.



ausfallen, als früher getroffene.<sup>221</sup> Dementsprechend werden Staaten eher dazu tendieren, Allianzen bilden zu wollen, wenn sie mit bisherigen Allianzen erfolgreich gewesen sind, oder wenn sie im Gegenzug mit einer bisher verfolgten Strategie der Bündnisfreiheit negative Erfolge erlitten haben.<sup>222</sup>

Entscheidet sich Staat A für die Alternative der Bündnisbildung, wandelt sich der Sicherheitsbedarf zum Allianzbedarf, er wird an andere Staaten herantreten und einen Prozess initiieren, an dessen Ende der Staat A die Bildung einer Allianz mit einem gegenseitigen Beistandsversprechen anstrebt.<sup>223</sup>

### 2.6.2 Die Auswahl der Bündnispartner

Hat sich ein Staat dafür entschieden, seinen Sicherheitsbedarf mit Hilfe einer Allianz zu befriedigen, steht er vor der Aufgabe Bündnispartner zu suchen. Die Auswahl der geeigneten Bündnispartner wird dabei von unterschiedlichen Faktoren bestimmt. Auf der einen Seite sind dies innenpolitische Überlegungen, die eine Rolle spielen. Der das Bündnis initiiierende Staat wird unterschiedliche Staaten bei dieser Auswahl auf deren Bündnisfähigkeit (*capability of alliance*) beurteilen. Zum einen wird diese Fähigkeit beurteilt nach den Mitteln und Eigenschaften über die die anderen Staaten verfügen müssen um die vom Bündnisinitiator definierten Ziele der Allianz – also in erster Linie den Beistand im Bündnisfall – zu erfüllen. Dabei werden die Ziele der Allianz unter Berücksichtigung des Sicherheitsbedarfs des Bündnisinitiators definiert. Generell fällt darunter aber meist eine Bewertung des Machtpotentials eines Staates. Allgemein kann so angenommen werden, dass sich ein Staat mit schwächeren Staaten eher seltener verbünden wird, da diese ihm im Bündnisfall von weniger großem Nutzen wären. Weiterhin wird auch die Glaubwürdigkeit von Staaten einen Einfluss auf ihre Bündnisfähigkeit ausüben. Auch hier spielen lerntheoretische Überlegungen eine Rolle. In der Vergangenheit als unzuverlässige Partner erwiesene Staaten werden dementsprechend genauso seltener als etwaige Bündnispartner in Betracht gezogen werden, wie innenpolitisch eher instabile Staaten.<sup>224</sup> Dabei ist auch hier einzuwenden, dass der Einfluss der Glaubwürdigkeit keine absolute Größe darstellt, sondern je nach Fall von dem konkreten Allianzbedarf und der Auswahl alternativer Partner abhängt.<sup>225</sup> Diese Bewertungen der

---

<sup>221</sup> Vgl. Reiter, Dan (1996), *Crucible of beliefs*. Learning, alliances, and world wars. Ithaca, S. 19-20.

<sup>222</sup> Reiter, Dan (1994): Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past. In: *World Politics*. 46:4, S. 502.

<sup>223</sup> Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 29.

<sup>224</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 29-30.

<sup>225</sup> Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, S. 30.

Bündnisfähigkeit von Staaten werden vorgenommen von politischen Akteuren. Wie oben dargelegt, sind diese Akteure mit ihren individuellen *mental maps* und Identitäten eingebettet in ein größeres Kollektiv mit dessen kognitiven Karten und Identitäten. Zweiter Faktor, der die Auswahl von Bündnispartner beeinflusst, ist exogener Natur und betrifft die Bündnisbereitschaft (*willingness of alliance*) der anderen Staaten auch tatsächlich der angestrebten Allianz beitreten zu wollen. Abgesehen von den wenigen Staaten, die generell Beitritte zu Allianzen ablehnen und auf ihre Neutralität bedacht sind, wie z.B. die Schweiz, kann von einer grundsätzlichen Bereitschaft ausgegangen werden, die jedoch für jeden einzelnen Fall spezifiziert werden muss. Es stellt sich die Frage, warum andere Staaten im konkreten Anlass bereit sind, eine Allianz mit dem initiiierenden Staat zu bilden. Liegt dieselbe Bedrohungslage vor, scheint es sehr wahrscheinlich, dass der andere Staat zu einer Allianz bereit ist. Jeder Staat definiert jedoch sein eigenes Sicherheitsbedürfnis, so dass es selten sein wird, dass zwei Staaten dasselbe Bedrohungsszenario gleich ordnen. Ist dies der Fall, muss die Differenz im Interesse an einem Bündnis unter dem Hinzufügen von Gegenleistungen ausgeglichen werden. Der anvisierte Bündnispartner muss dann von den Vorteilen eines Bündnisses überzeugt werden.<sup>226</sup> Dieser Interessenausgleich kann sowohl vor den eigentlichen Bündnisverhandlungen stattfinden, als auch während dieser.<sup>227</sup>

### 2.6.3 Die intergouvernementalen Vertragsverhandlungen

Sind die wesentlichen Fragen nach Bündnisfähigkeit und Bündnisbereitschaft zwischen dem Bündnisinitiator und den anvisierten Partnern geklärt, beginnen die intergouvernementalen Verhandlungen über die Ausgestaltung der Allianz und den konkreten Vertrag. Grundlage der hier vertretenen Theorie ist die liberale Annahme, dass die Nationalstaaten „*purposively in the international arena, but on the basis of goals that are defined domestically*“ handeln.<sup>228</sup>

Mit einem innenpolitisch determinierten Präferenzset begeben sich nun die Vertreter der Nationalstaaten auf die internationalen Konferenzen. Dabei wird nach Moravcsik die Verhandlungsmacht der einzelnen Teilnehmer von drei zentralen Determinanten bestimmt:

Erstens wird die eigene Position durch die Existenz von unilateralen Alternativen und dem daraus resultierenden „*threat of non-agreement*“<sup>229</sup> determiniert. Das bedeutet, dass Staaten,

---

<sup>226</sup>Vgl. Riker, William H. (1984), *The theory of political coalitions*. Westport, S. 105-106.

<sup>227</sup>Vgl. Bergsmann, Stefan, Bündnisse, 30-31.

<sup>228</sup>Vgl. Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power*, S. 481.

<sup>229</sup>Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power*, S. 499.

wenn sie neben einer kooperativen Lösung noch andere Alternativen, sogenannte „*outside options*“ oder „*best alternatives to negotiated agreement*“, zur Verfügung haben, sie dann die fundamentalste Form von Verhandlungsmacht besitzen, da sie nicht auf die Ergebnisse der Verhandlungen angewiesen sind.

Eine zweite Determinante ist die „*threat of exclusion*“<sup>230</sup>. Hier besitzen Staaten die Chance der Formierung alternativer Staatenkoalitionen mit gleichzeitigem Ausschluss anderer Staaten. Das bedeutet, dass die Verhandlungsmacht der Staaten, die diese Möglichkeit haben, natürlich größer ist, als die derjenigen, denen ein solcher Ausschluss droht.

Als Letztes sind noch die wichtigen „*compromise*“, „*side-payments*“ und „*linkage at the margin*“<sup>231</sup> zu nennen. Hiermit ist gemeint, dass durch Paketbildungen und Themenverknüpfungen gegenseitige Zugeständnisse auf verschiedenen Policy-Feldern erreicht werden können.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass je größer die potentiellen Gewinne von Kooperation im Vergleich zu den besten alternativen Politiken für eine Regierung sind, desto geringer die Bereitschaft, ein Scheitern der Verhandlungen zu riskieren. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Verhandlungsmacht einer Regierung umso größer ist, je mehr und je bessere Alternativen ihr vorliegen.

---

<sup>230</sup>Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power*, S. 502.

<sup>231</sup>Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power*, S. 504.

## 2.7 Zusammenfassung

Nun sollen noch einmal die wichtigsten Ergebnisse festgehalten werden, bevor die hier aufgestellten Hypothesen dann im weiteren Verlauf der Arbeit getestet werden sollen:

- 1.) Eine Allianztheorie, die nur auf Faktoren wie Macht und/ oder Bedrohung begründet ist, bleibt unvollständig. Macht und Bedrohung sind nicht allein materialistischer Natur, sondern haben zugleich eine soziologische Grundlage: „*values and identity matter*“<sup>232</sup>. Politische Akteure bilden, genauso wie Staaten, auf der Grundlage von kulturellen Traditionen, kognitiven Prozessen und Sozialisierungsprozessen individuelle, wie kollektive Identitäten aus, die für deren Interpretation von anderen Staaten und deren Aktionen und ihren eigenen politischen Reaktionen grundlegend sind.
- 2.) Auf der Grundlage einer konstruktivistischen Theorie und unter Einbezug von lerntheoretischen und liberal-intergouvernementalistischen Elementen ist es möglich die einzelnen Phasen des Allianzbildungsprozesses analytisch aufzuschlüsseln und genauer zu untersuchen.
- 3.) Bei den internationalen Verhandlungen treffen Regierungen mit unterschiedlichen Präferenzsets aufeinander. Die Durchsetzungsfähigkeit eines Staates ist abhängig von der Bedeutung, die die Allianz für diesen Staat hat, das Vorhandensein möglicher Alternativen, der „*threat-of-exclusion*“ und der Existenz von Möglichkeiten, „*package-deals*“ abzuschließen

---

<sup>232</sup> Buszynski, Leszek (2004), *Asia Pacific security*. Values and identity. London/ New York, S. 1.

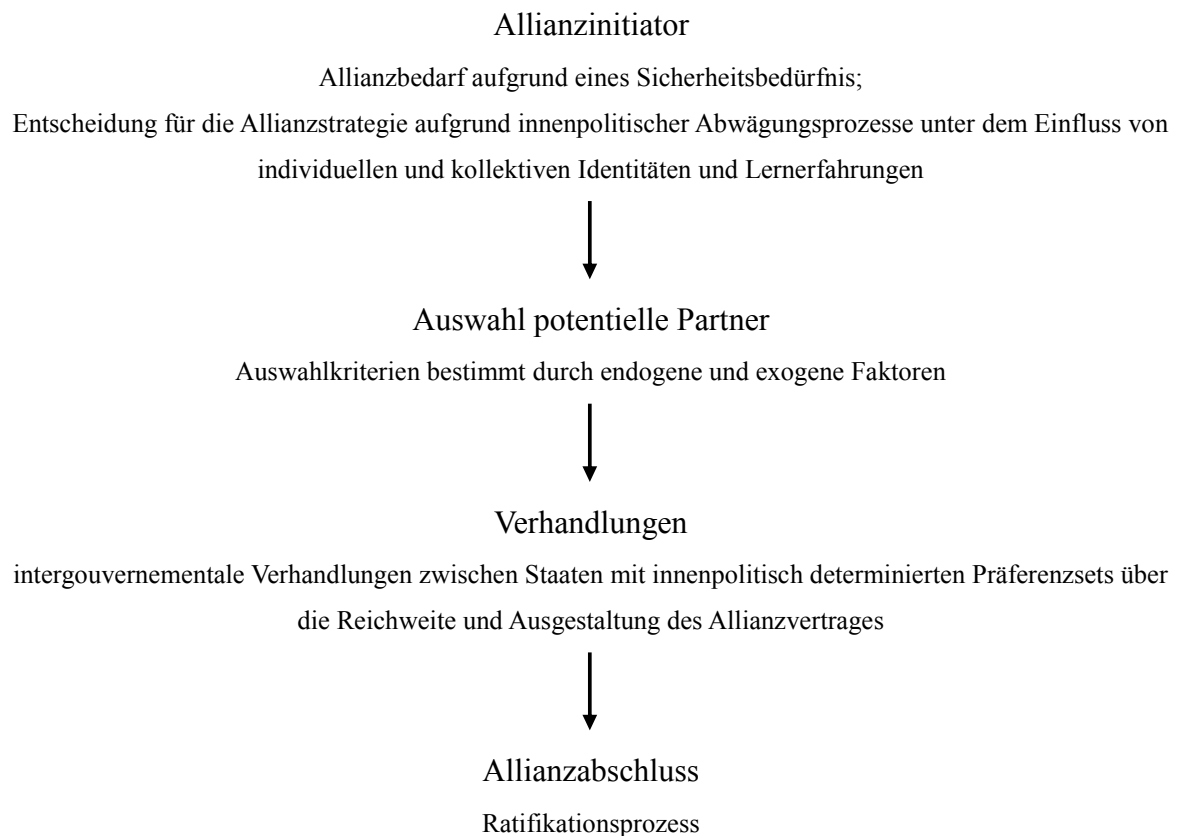


Abbildung 4: Der Allianzbildungsprozess

(nach Bergsmann, Stefan (1996), Warum entstehen Bündnisse?. Sinzheim, S. 33.)

Anhand der obigen Ergebnisse können nun mit Bezug auf die US-Allianzpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg folgende Hypothesen aufgestellt werden, die im weiteren Verlauf untersucht werden:

1. In den USA lässt sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein virulentes Sicherheitsbedürfnis nachweisen. Dieses Sicherheitsbedürfnis entstand durch das Gefühl einer Bedrohung durch das aggressive Verhalten und die Expansionsbestrebungen kommunistischer Großmächte.
2. Aufgrund einer auf internationale Zusammenarbeit ausgerichteten außenpolitischen Ideologie, die unter dem Einfluss negativer Lernerfahrungen mit früheren Neutralitätsstrategien entstand, setzte sich bei den politischen Entscheidungsträgern der USA die Bereitschaft durch, dieses Sicherheitsbedürfnis durch die Bildung von Allianzen zu stillen.

3. Bei der Auswahl ihrer Verbündeten fühlten sich die USA den Staaten auf dem amerikanischen Kontinent und den europäischen Staaten und deren Kultur eng verbunden und identifizierten sich daher stark mit ihnen. Gegenüber den Staaten in Südostasien und dem Nahen Osten bestand nur eine schwache Identifikation.
4. Diese Identifikation beruhte zum großen Teil auf bei den politischen Entscheidungsträgern und der Gesellschaft in den USA insgesamt vorherrschenden Vorstellung einer „*White Supremacy*“, die verbunden war mit einer positiven Perzeptionen von Staaten gleicher ‚Rasse‘ und einer eher negativen Perzeption anderer, häufig als minderwertiger eingestuft, ‚Rassen‘.
5. Die USA verfolgten daher bei dem Aufbau ihres Allianzsystems in den unterschiedlichen Regionen unterschiedliche Politiken.
6. Aufgrund ihrer überragenden Machtstellung nach dem Zweiten Weltkrieg wird es der USA am besten gelingen, ihre Vorstellungen bei den jeweiligen Allianzverhandlungen durchzusetzen.

### 3 Die nationale Identität der USA

#### 3.1 Die US-Gesellschaft und die *race relations* in der Nachkriegszeit

*In spite of all race prejudice, few Americans seem to doubt that it is the ultimate fate of this nation to incorporate without distinction not only all the Northern European stocks, but also the people from Eastern and Southern Europe, the Near East and Mexico. [...] The Negroes are set apart, together with other colored peoples, principally the Chinese and Japanese. [...] Considerable efforts are directed toward 'Americanizing' all groups of alien origin. But in regard to the colored peoples the American policy is reverse. They are excluded from assimilation [...] [and, Einf. d. A.] are advised to keep to themselves.*<sup>233</sup>

Diese Beschreibung des Soziologen Gunnar Myrdals, die er in seiner Pionierarbeit „*An American Dilemma*“ über das Verhältnis der einzelnen Ethnien in den USA und zum Umgang der weißen Mehrheitsgesellschaft gegenüber Immigranten, besonders aber gegenüber Angehörigen der sogenannten *colored races*, also Afroamerikaner und Asiaten aufzeigt, macht die Janusköpfigkeit der USA in ihrer Politik gegenüber den unterschiedlichen ‚Rassen‘ deutlich. Während Immigranten vom europäischen Kontinent und aus den Nachbarstaaten der USA, z.B. Mexiko, durchaus, obwohl auch mit Abstufungen, akzeptiert und in die Gesellschaft eingegliedert wurden, ist das Verhalten gegenüber Afroamerikanern und Immigranten aus asiatischen Staaten diametral entgegengesetzt auf Ausgrenzung bedacht. Dass dieses Auftreten gegenüber letztgenannten sogar in gesellschaftlich-institutionell fundierter Diskriminierung gipfelte, soll in dem folgenden Kapitel dargelegt werden. Weiterhin wird aufgezeigt, dass dieses Verhalten auch in den Einstellungen, u.a. in Form von Vorurteilen, in der Mehrheitsgesellschaft begründet lag.

Nachdem so die gesellschaftliche Grundstimmung Anfang des 20. Jahrhunderts bis zur Mitte dieses Jahrhunderts nachgezeichnet wurde, werden im folgenden Kapitel die Lebensläufe der wichtigsten Entscheidungsträger in Bezug auf die Bündnissystempolitik dahingehend untersucht, inwiefern sich diese Einstellungen und diskriminierenden Verhaltensweisen auch

---

<sup>233</sup> Myrdal, Gunnar (1964), *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York, S. 53-54.

bei Ihnen manifestiert haben, um anschließend auf dieser Grundlage ihre Entscheidungen bei der Ausformulierung in Implementierung dieser konkreten Politik zu analysieren.

### 3.1.1 *Race relations* in den USA Anfang des 20. Jahrhunderts

Die USA gelten gemeinhin als das Einwanderungsland par excellence, schließlich sind doch bis auf die Gruppe der indianischen Urbevölkerung alle anderen Einwohner dieses Staates selber Einwanderer oder stammen von diesen ab. So ist auch die ethnische Vielfalt der amerikanischen Gesellschaft entstanden.<sup>234</sup>

In der folgenden Tabelle sind die Einwohnerzahlen der USA für die ersten 5 Jahrzehnte des vergangenen Jahrhunderts dargestellt, aufgeschlüsselt auch auf die verschiedenen Rassen.

Tabelle 1: Einwohnerzahlen der USA von 1900-1950

Jahr	Insgesamt (in 1000)	„Rasse“			
		Weiße	Andere		
			Gesamt	Schwarze	Andere
1900	75.995	66.809	9.185	8.834	351
1910	91.972	81.732	10.241	9.828	413
1920	105.711	94.821	10.890	10.463	427
1930	122.775	110.287	12.488	11.891	597
1940	131.669	118.215	13.455	12.866	589
1950	150.697	134.942	15.755	15.042	713

(Quelle: Bureau of Census, Internetadresse: <http://www.census.gov/prod/99pubs/99statab/sec31.pdf>,  
Revisionsdatum: 29.02.2012)

Es wird deutlich, dass neben den Weißen, die die überwältigende Mehrheit der US-Gesellschaft ausmachen, die Gruppe der Afroamerikaner unter den Minderheiten wiederum die stärkste Gruppe bildet. Die anderen Rassen zusammengekommen stellen jeweils immer nur etwa einen Anteil von 0,5% an der Gesamtbevölkerung. Daher wird nachfolgend zunächst die

---

<sup>234</sup> Murswieck, Axel (2004), Gesellschaft. In: Lösche, Peter/ Ostermann, Anja (Hg.), *Länderbericht USA*. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Frankfurt am Main, S. 597.



Die nationale Identität der USA

gesellschaftliche Lage der Afroamerikaner untersucht, bevor sich den anderen Minderheiten zugewandt werden wird.

### 3.1.2 Die Afroamerikaner

*"I spent four years in the army to free a bunch of Frenchman and Dutchman [...] and I'm hanged if I'm going to let Alabama version of the Germans kick me around when I get home."*<sup>235</sup>

Diese Äußerung, getätigt von einem heimkehrenden afroamerikanischen Veteran ist nur ein Beleg für die Tatsache, dass die US-Gesellschaft auch in den späten 40er und anfangenden 50er Jahren noch tief gespalten war.

Der Umgang der Vereinigten Staaten mit deren afroamerikanischen Minderheit war auch nach der Befreiung der Sklaven durch Abraham Lincoln keineswegs egalitär geprägt. Bereits ab 1890 kam es wieder zu einer erheblichen Verschlechterung der Lebensbedingungen der afroamerikanischen Minderheit im US-amerikanischen Süden. Damals stark geprägt von dem Glauben, dass besonders Afroamerikaner, aber auch andere Minderheiten, biologisch minderwertiger seien, wurden auf der Grundlage des Gedankens einer „Weißen Suprematie“ gesellschaftliche Bedingungen in vielen Bereichen geschaffen, die zu einer langanhaltenden Diskriminierung der ethnischen Minderheiten, natürlich vor allem der Afroamerikaner, führten.

Mit Hilfe einer Reihe von Gesetzen, so z.B. die Einführung von Kopfsteuern, Analphabetentests oder Wahlgesetzen, wie dem „Großvaternachweis“, wodurch nur diejenigen Afroamerikaner ein Wahlrecht erhielten, die nachweisen konnten, dass bereits ihre Vorfahren schon vor dem Bürgerkrieg freie Männer und keine Sklaven waren, wurde diese ethnische Minderheit von der politischen Teilhabe mehr und mehr ausgeschlossen.<sup>236</sup> Aus diesem Zeitraum stammen auch die sogenannten „Jim-Crow-Gesetze“, die eine konsequente Rassentrennung in vielfältigen Bereichen des öffentlichen Lebens, wie z.B. dem Transport, im Hotel- und Gaststättengewerbe, der öffentlichen Krankenversorgung, durchsetzten, wodurch die Afroamerikaner systematisch aus dem Leben der Weißen ausgeschlossen werden sollten.<sup>237</sup> So setzten sich gerade in den Südstaaten Segregationstendenzen durch, die durch den Supreme Court 1896 in seinem Urteil „Plessy vs. Ferguson“, in dem der Grundsatz „*separate but equal*“ festgeschrieben wurde, für rechtens erachtet wurden. In den Staaten im Norden der USA existierten ähnliche Formen von Segregation im öffentlichen Leben, auch wenn diese nicht Teil des Rechtssystems waren.

---

<sup>235</sup> Roark, James et al. (2000), *The American promise*. A history of the United States. Boston, S. 715.

<sup>236</sup> Slocum, Fred (2004), Racism, Racial Stereotypes and American Politics. In: Chin, Jean Lau (Hg.), *The Psychology of Prejudice and Discrimination*. Band 1, Westport, S. 64.

<sup>237</sup> Avery, Donald H./ Steinisch, Irmgard (2004), Industrialisierung und soziale und politische Folgen, 1877-1914. In: Lösche, Peter/ Ostermann, Anja (Hg.), Länderbericht USA, S. 90.

Daneben waren diese Jahre geprägt durch Brutalität und Gewaltausbrüchen gegenüber dieser Minderheit. Zwischen 1890 und 1899 kam es jährlich zu durchschnittlich 187 Lynchmorden, wobei die große Mehrheit der Opfer, nämlich rund 82%, in den Südstaaten lebende Afroamerikaner waren.<sup>238</sup>

Auch wenn es in den folgenden Jahrzehnten zu einer positiveren Entwicklung kam, kann von einer Gleichberechtigung der Afroamerikaner in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine Rede sein. Dies soll im Folgenden durch einige Befunde aus verschiedenen Lebensbereichen skizzenhaft dargestellt werden.

Aus Schaubild 1 wird ersichtlich, dass Afroamerikaner aus den Südstaaten im Bildungssystem mit erheblichen Nachteilen zu kämpfen hatten.

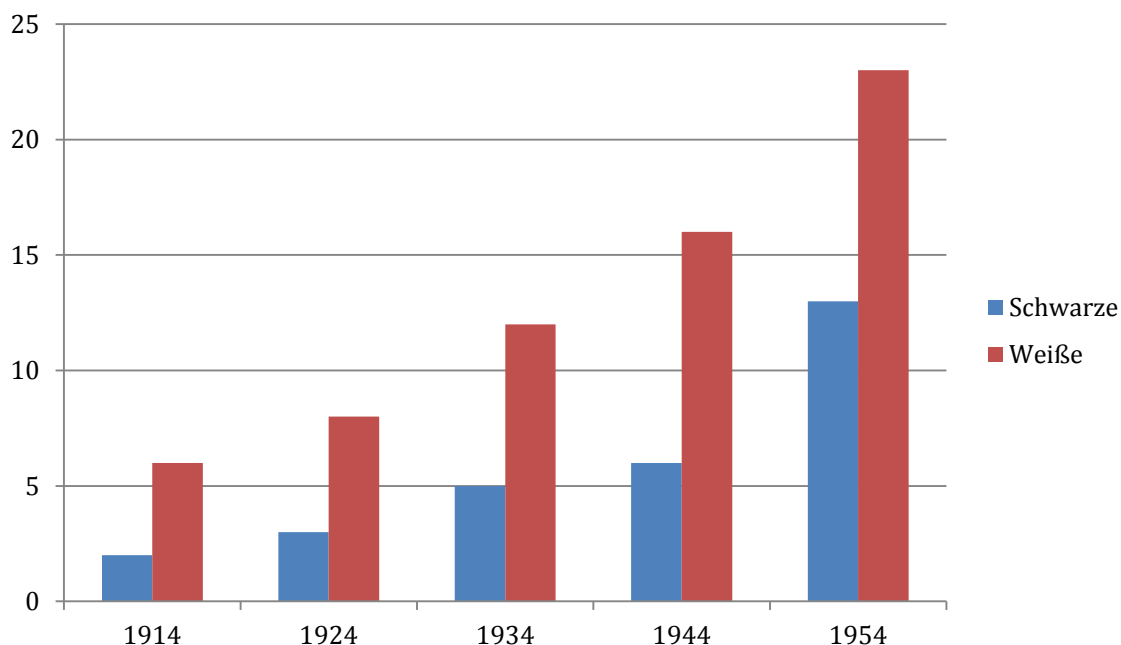


Abbildung 5: College-Graduierte im Alter von 25 Jahren, nach Ethnien (Angabe in %)

(Quelle: Jaynes, Gerald D./ Williams, Robin M. (1989), A Common destiny. Blacks and American society. Washington D.C, S. 38.)

Obwohl ihr Anteil an den Collegegraduierten bis 1954 kontinuierlich anstieg und sich die Lücke zwischen Weißen und Afroamerikanern verringerte, war der Anteil der weißen Collegeabsolventen in der Altersklasse der 25-jährigen 1954 immerhin noch fast doppelt so hoch, wie der der Afroamerikaner. Es kann ferner festgehalten werden, dass noch 1940 die

<sup>238</sup> Avery/ Steinisch, Industrialisierung, S. 91.

durchschnittlichen schulischen Erfolge der afroamerikanischen Minderheit weit unter denen der Weißen Schicht lagen.<sup>239</sup>

Weiterhin gibt es einen eklatanten Unterschied zwischen der durchschnittlichen Verweildauer in der Schule: So absolvierten 1940 Afroamerikaner ungefähr 7 Jahre in Bildungseinrichtungen, während Weiße fast 10 Jahre komplettierten.<sup>240</sup>

Auch im Bereich der Wirtschaft und des Arbeitslebens sind diese Benachteiligungstendenzen natürlich nachzuvollziehen. So schreibt Gunnar Myrdal 1944, dass

*it was in the interest of the slave owners to use Negro slaves wherever it was profitable in handicraft and manufacture. After Emancipation no such proprietary interest protected Negro laborers from the desire of white workers to squeeze them out of skilled employment. They were gradually driven out and pushed down into the 'Negro jobs', a category which has been more and more narrowly defined.*<sup>241</sup>

So eingeschränkt waren Afroamerikaner noch in den 40er Jahren „*far behind whites on virtually very important social and economic indicator.*“<sup>242</sup>

Diese Benachteiligungen hatten natürlich später auch Auswirkungen auf die finanzielle Einkommenssituation: 1947 betrug der Median des Einkommens afroamerikanischer Familien gerade einmal knapp 51% des Medians des Einkommens, das weiße Familien erzielten.<sup>243</sup>

Im folgenden Schaubild ist der für die Zukunft prognostizierte Median der Lebenseinkommen für Weiße und Afroamerikaner dargestellt. Die Hälfte der 1914 geborenen Afroamerikaner konnte mit 25 Jahren einen zukünftigen Median bezogen auf das lebenslange Einkommen von knapp 71.000 US \$ erwarten, was ungefähr 36% von dem entspricht was ein in derselben Kohorte befindlicher Weißer erwarten durfte.

Auch hier ist zwar über die Jahre eine Abflachung der Unterschiede sichtbar, wenn gleich festgehalten werden muss, dass der Unterschied Ende der 50er Jahre immer noch knapp 50% beträgt.<sup>244</sup> Im Norden der USA verdienten Afroamerikaner etwas besser. So ist festzustellen, dass 1954 Afroamerikaner im Norden der USA bei ihrem Jahreseinkommen ca. 800 US \$ mehr

---

<sup>239</sup> Newman, Dorothy K. (1978), *Protest, politics, and prosperity*. Black Americans and white institutions, 1940-75. New York, S. 70.

<sup>240</sup> Farley, Reynolds (1984), *Blacks and Whites*. Narrowing the gap? Cambridge, S. 17.

<sup>241</sup> Myrdal, Gunnar, *Dilemma*, S. 222.

<sup>242</sup> Ferguson, Ronald F. (1996), *Shifting Challenges: Fifty Years of Economic Change Toward Black-White Earnings Equality*. In: Clayton, Obie (Hg.), *An American dilemma revisited*. Race relations in a changing world. New York, S.76.

<sup>243</sup> Newman, Dorothy K., *Protest*, S. 269.

<sup>244</sup> Jaynes, Gerald D./ Williams, Robin M. (1989), *A Common destiny*. Blacks and American society. Washington D.C., S. 39.

verdienten als Afroamerikaner im Süden. Insgesamt verdienten Nicht-Weiße Familien in diesem Jahr im Durchschnitt 2.410 US \$, womit sie aber weit hinter dem durchschnittlichen Jahreseinkommen von weißen Familien mit ca. 4.339 US \$ blieben.<sup>245</sup>

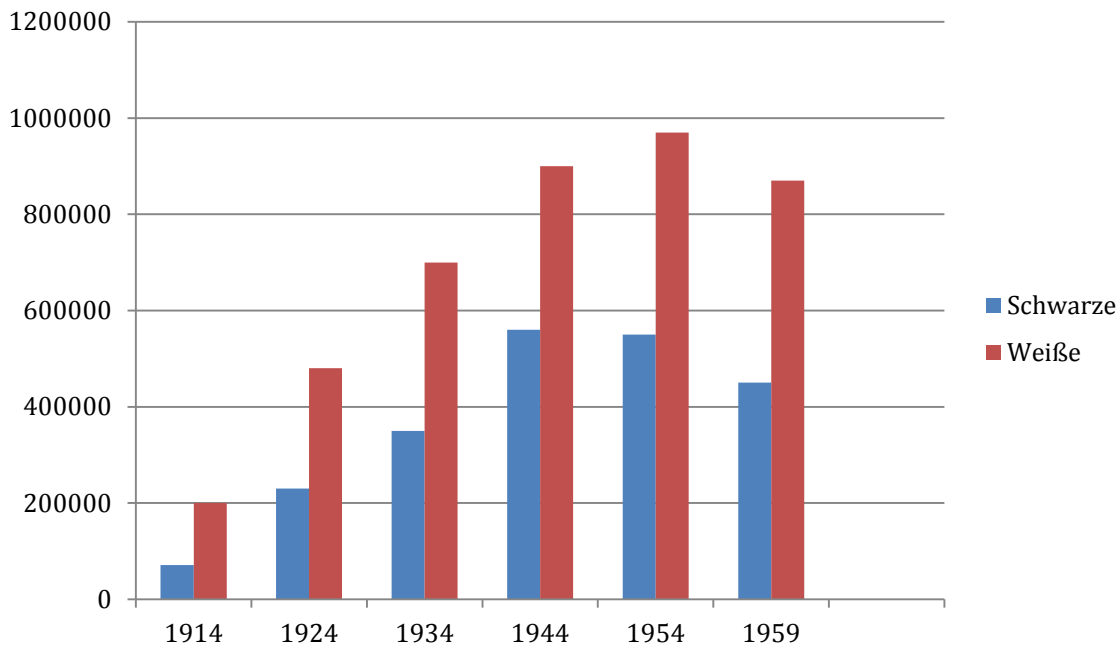


Abbildung 6: Median Lebenseinkommen Männer ab 25 Jahre (Angabe in US\$)

(Quelle: Jaynes/ Williams, Common Destiny, S. 39)

Eindrucksvoll ist auch, dass die generelle Lebenserwartung von Afroamerikanern weit hinter der von den Weißen zurückliegt, wie aus Abb. 7, S. 77 deutlich zu erkennen ist.

Diskriminierungen zeigten sich auch auf dem Wohnungsmarkt. Während vor dem 20. Jahrhundert die afroamerikanische Bevölkerung schon allein aufgrund der schwachen finanziellen Ausstattung auf eher minderwertige Stadtteile konzentriert blieb, änderte sich dies zum einen durch verstärkte Migrationsbewegungen der Schwarzen einerseits in die Städte, andererseits aber auch ganz aus dem Süden heraus in der Hoffnung im Norden der USA bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden. Gefördert wurden diese Wanderungswellen zudem durch einen zwar begrenzten aber doch gewissen wirtschaftlichen Aufstieg.<sup>246</sup> Dies führte in

<sup>245</sup> Woods, Randall B. (2005), *Quest for identity. America since 1945*. Cambridge/ New York, S. 87.

<sup>246</sup> Dinnerstein, Leonard/ Nichols, Roger L./ Reimers, David M. (2003), *Natives and strangers. A multicultural history of Americans*. New York, S. 108-111.

den einzelnen Wohnbezirken der verschiedenen Großstädte zu Spannungen mit den dort mehrheitlich wohnenden Weißen, so dass zwischen 1910-1930 Strategien entwickelt wurden, die die Grundlage für ein System geschaffen haben, dass Massey und Denton als „*American Apartheid*“<sup>247</sup> charakterisierten. Dies sollte den Zuzug von Afroamerikanern in von Weißen dominierten Stadtbezirken begrenzen und verhindern.<sup>248</sup>

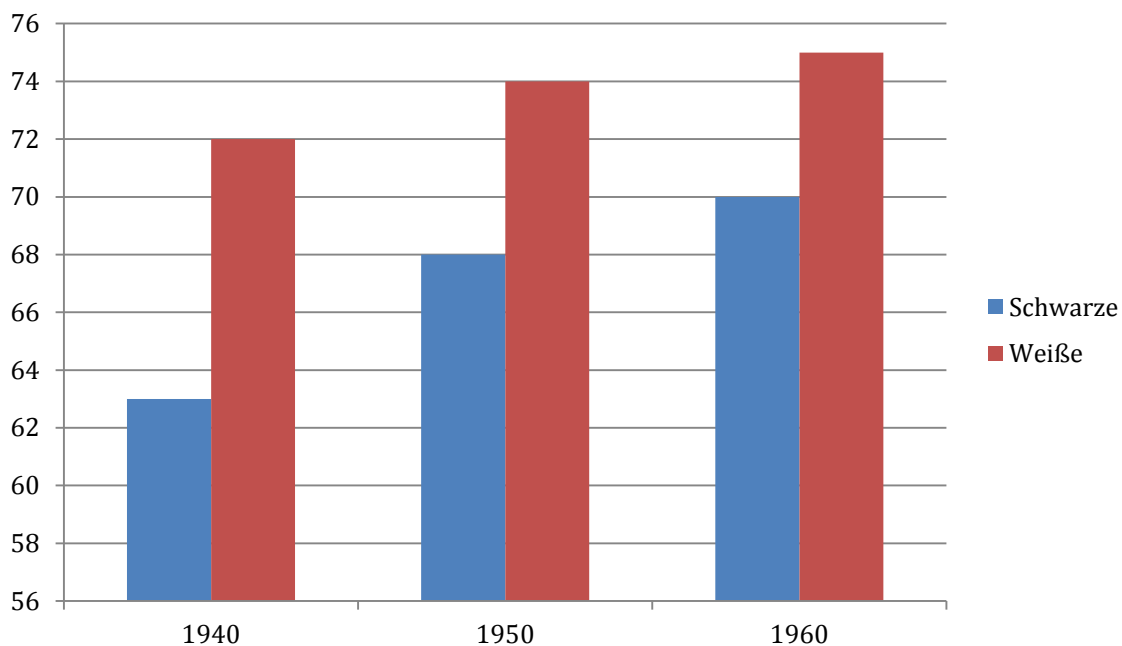


Abbildung 7: Lebenserwartung für Männer (Angabe in Jahren)

(Quelle: Jaynes/ Williams, *Common Destiny*, S. 41.)

Aldon D. Morris sieht zusammenfassend in dem stark ausgeprägten System der Dominanz, das die Weißen in den Südstaaten der USA entwickelt und bis in die 50er Jahre perfektioniert haben und das sich sowohl auf ländliche, wie städtische Gebiete erstreckte und das sich durch eine wirtschaftliche, politische und persönliche Kontrolle der schwarzen Bevölkerungsteile auszeichnete, ein „*tripartite system of domination*“.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Massey, Douglas S./ Denton, Nancy A. (1994), *American Apartheid*. Segregation and the Making of the Underclass. Cambridge/ London.

<sup>248</sup> Farley, Reynolds, *Blacks and Whites*, S. 46-49.

<sup>249</sup> Morris, Aldon D. (1984), *The origins of the civil rights movement*. Black communities organizing for change. New York, S. 3.

### 3.1.3 Die *Latin Americans*

Eine im Grund längere Geschichte der Anwesenheit auf US-amerikanischen Boden als die Afroamerikaner besitzen die aus Süd- und Mittelamerika stammenden sogenannten Latinos oder *Hispanics*. Obwohl diese Gruppe mit diesem Begriff titulierte wird, ist hinzuzufügen, dass es keineswegs eine homogene ethnische Gruppe ist. Dazu gehören eine Vielzahl von unterschiedlichen Subgruppen, wie z.B. Angehörige einer eher reicheren weißen kubanischen Oberschicht genauso wie arme Einwanderer aus der Dominikanischen Republik oder Puerto Rico.<sup>250</sup> Dies hängt natürlich unmittelbar mit der frühen Kolonialisierung dieser Gebiete durch vor allem Spanien und Portugal zusammen. So siedelten bereits im frühen 16. Jahrhundert, Spanier auf dem Gebiet des heutigen US-Staates Florida. Auch die frühere US-amerikanische Geschichte ist verwoben mit seinem südlichen Nachbarn Mexiko. Innerhalb von wenigen Jahrzehnten, von 1819 bis 1848, vergrößerten die USA ihr Staatsgebiet um das dreifache. Dies ging besonders zu Lasten spanischer und mexikanischer Besitztümer. Dabei erreichten sie dies einmal auf diplomatischen Wegen, z.B. durch Landkäufe, aber auch mittels kriegerischer Auseinandersetzungen, wie z.B. im Krieg mit Mexiko. Neben dieser Vereinnahmung, begann ab den 1880er Jahren die ersten wirklich signifikanten Einwanderungswellen von Menschen aus Süd- und Mittelamerika in die USA. Auslöser war die ungeheure Nachfrage nach Arbeitskräften im Eisenbahnbau, im Bergbau und in der Landwirtschaft.<sup>251</sup> Die wesentlichen Einwanderungsgruppen stammten aus Mexiko, Puerto Rico und Kuba. Obwohl die Migration aus dem Süden in die USA über die Zeit des 19. und 20. Jahrhunderts eine stetige war, blieb die Zahl der wirklich eingewanderten Hispanics relativ gering. Dies hing u.a. auch damit zusammen, dass viele dieser Migranten nur temporär in die USA gingen, um dort zu arbeiten, anschließend aber wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten. Erst in den 1920er Jahren kam es zu einem signifikanten Anstieg der Einwanderung, insbesondere aus Mexiko. Dieser kam jedoch während der Großen Depression fast nahezu zum Erliegen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs die Bevölkerungsgruppe der Latinos in den USA erheblich.<sup>252</sup>

Die verschiedenen Latino-Gruppen sind regional unterschiedlich konzentriert. So finden sich die mexikanischen Einwanderer zu einem sehr großen Anteil in den fünf Staaten des Südwestens Kalifornien, Texas, New Mexico, Arizona und Colorado. Dagegen leben viele

---

<sup>250</sup> Bergad, Laird W./ Klein, Herbert S. (2010), *Hispanics in the United States. A Demographic, Social, and Economic History, 1980-2005*. New York, S. 2.

<sup>251</sup> Hing, Bill Ong (2004), *Defining America Through Immigration Policy*. Philadelphia, S. 118.

<sup>252</sup> Bergad/ Klein, Hispanics, S. 32-34.

Puerto Ricaner mehr im Nordosten. Kubanische Einwanderer ließen sich vor allem in Florida nieder. Ähnlich wie Afroamerikaner lebten Migranten aus den südlichen Ländern Amerikas in weitgehend abgeschlossenen Wohngebieten.<sup>253</sup> Ähnlich wie andere Einwandergruppen mussten auch die *Latin Americans* gegen Diskriminierung und Ausgrenzung kämpfen. Wie Studien zeigten, erreichten diese jedoch zu keiner Zeit das Niveau, wie es die Afroamerikaner ertragen mussten. Im Süden der USA wurden oftmals Restriktionen bzgl. des Erwerbs von Eigentum erlassen. Dazu gab es die normale Segregation im Bereich der Schule und anderen öffentlichen Einrichtungen.<sup>254</sup>

### 3.1.4. Die *Asian Americans*

Unter „*Asian Americans*“ werden allgemein alle Einwanderer gefasst, die aus den Ländern Asiens kommen, wobei von diesen die Chinesen und Japaner die weitaus stärksten Gruppen sind. Asiatisch-stämmige Menschen hatten in den USA seit den Anfängen ihrer Einwanderung, die verstärkt ab dem 19. Jahrhundert stattfand mit Ressentiments und Diskriminierungen zu kämpfen. Von staatlicher Seite wurden so nach vielen Initiativen aus dem Volk heraus Gesetze erlassen, die zum einen die Einwanderung an sich regelten, begrenzten und teilweise sogar verhinderten. Bereits 1882 wurde vom amerikanischen Kongress der *Chinese-Exclusion Act* verabschiedet, mit dem eine weitere Immigration von Chinesen für 10 Jahre verhindert werden sollte. Dass zwischen den verschiedenen ‚Rassen‘ durchaus unterschieden wurde, wird dadurch deutlich, dass wie angezeigt, zwar die Immigration asiatischer Einwanderer radikal verhindert werden sollte, dass aber gleichzeitig Einwanderung aus dem europäischen Raum positiver gesehen wurde. Obwohl es auch hier Beschränkungsgesetze gab, fußten diese jedoch nicht auf dem Prinzip der ‚Rasse‘, sondern auf anderen Charakteristika, wie z.B. Kriminalität oder geistige Gesundheit. Die US-Gesellschaft sah anscheinend „*little reason to fear the influence of [European, Anm. d. A.] foreigners*“.<sup>255</sup> Der *Chinese-Exclusion Act* markierte den Gipfel anti-chinesischer Tendenzen in der amerikanischen Bevölkerung. Dort begegnete man diesen Einwanderern mit starken Vorurteilen. Obwohl die Tatsache, dass China einst eine große Kulturnation gewesen war, auf breite Zustimmung stieß, wurde das Land gegen Ende des 19.

---

<sup>253</sup> Vgl. Hero, Rodney E. (1992), *Latinos and the U.S. Political System*. Two-Tiered Pluralism. Philadelphia, S. 47.

<sup>254</sup> Duignan, Peter J./ Gann, L. H. (1998), *The Spanish Speakers in the United States*. A History. Lanham, S.36.

<sup>255</sup> Higham, John (1998), *Strangers in the land*. Patterns of American nativism, 1860-1925. New Brunswick, S. 17-18.



Jahrhunderts als im höchsten Maße verkommen und dekadent angesehen. In den Augen vieler Amerikaner waren Chinesen nicht mehr als „*starving masses, beasts of burden, depraved heathens, and opium addicts*“<sup>256</sup>. Dass solches Denken auch Einzug in die höchsten politischen Kreise fand, belegen Aussagen z.B. vom kalifornischen Senator Sargent, der Chinesen als soziale, ökonomische und politische Gefahr für die USA darstellte, ihnen vorwarf nicht die republikanischen Ideale zu vertreten und chinesische Frauen für Prostituierte und damit eine Gefahr für die eigene Jugend hielt.<sup>257</sup> Diese Vorurteile entluden sich gegen Ende 1880 teilweise auch in Gewaltausbrüchen und Vertreibungen, so z.B. in dem Massaker an chinesischen Minenarbeitern in Rock Springs 1886.

Doch auch Japaner und andere asiatisch-stämmige Menschen hatten mit derartigen Vorurteilen zu kämpfen und wurden Opfer von Agitation und Diskriminierungen. In der Gesellschaft, aber auch bis hinauf in die politische Spitze des Landes, wurden immer wieder die Unterschiede zwischen der eigenen weißen ‚Rasse‘ und den *Asian Americans* hervorgehoben, oftmals in sehr rassistischer Art und Weise, wie z.B. durch den kalifornischen Senator James Phelan, der asiatisch-stämmige Amerikaner offen als Gefahr „*for the future of the white race, American institutions, and Western civilization*“ bezeichnete.<sup>258</sup> Auch in der Filmindustrie der frühen Jahre des 20. Jahrhunderts wurden durch oftmalige Darstellungen von chinesischen und japanischen Charakteren als Außenseiter, Schurken und Bösewichter die vorherrschenden Stereotype von *Asian Americans* als „*inscrutable*“, schlecht Englisch sprechende und gefährliche ‚Rasse‘ nicht nur bestätigt, sondern noch weiter verbreitet und verstärkt.<sup>259</sup>

Auch hier wurden Gesetze, die eine stärkere Einwanderung in die USA verhindern sollten, erlassen. So kam es 1924 zu einem neuen *Immigration Act*, der eine auf Rasseelementen basierende Quotenregelung vorsah, die eindeutig „nordische Rassen“ bevorzugte und alle Fremden, die nicht Staatsbürger der USA werden konnten von der Einwanderung in die USA ausschloss. Gerade zwei Jahr vorher 1922 der oberste Gerichtshof der USA geurteilt hatte, dass nur Weiße oder Afroamerikaner die Staatsbürgerschaft erhalten konnten. Zudem wurde das Zuzugsrecht für Familienangehörige für schon im Land befindliche asiatische Einwanderer verschärft.<sup>260</sup> Weiterhin erließen einzelne Bundesstaaten „*alien land laws*“, wodurch es allein

---

<sup>256</sup> Chan, Sucheng (2000), *Asian Americans*. An interpretative history. New York, S. 45.

<sup>257</sup> Kim, Claire Jean (2001), The Racial Triangulation of Asian Americans. In: Chang, Gordon H. (Hg.), *Asian Americans and politics*. Perspectives, experiences, prospects. Washington D.C., S. 58.

<sup>258</sup> Zitiert nach Strong, Edward K. (1934), *The second-generation Japanese problem*. Stanford, S. 133.

<sup>259</sup> tenBroeck, Jacobus/ Barnhart, Edward N./ Matson, Floyd W. (1968), *Prejudice, War, and the Constitution*. Causes and Consequences of the Evacuation of the Japanese Americans in World War II. Berkeley, S. 31.

<sup>260</sup> Takaki, Ronald (1998), *Strangers from a Different Shore: A History of Asian Americans*. New York, S. 14 ff.

Fremden, die nicht die US-Staatsbürgerschaft erhalten konnten, womit auf alle Nicht-Weißen und Nicht-Farbigen Immigranten, abgezielt wurde, verboten wurde, eigenen Besitz zu erwerben oder zu mieten.<sup>261</sup>

Für eine Periode von den Anfängen der Einwanderung bis weit in Anfänge des 20. Jahrhunderts hinein bilanziert daher Kim: “[...] *Congress continued to pass legislation that was discriminatory against Chinese, Japanese, [...] and other Asian people.*”<sup>262</sup>

In der Bevölkerung führten diese gesetzgeberischen Ein- und Beschränkungen dazu, dass die asiatisch-stämmigen Einwanderer immer weniger als eine Bedrohung der sozialen Ordnung und der dominierenden ‚rassischen‘ Ordnung wahrgenommen wurden. Die harte soziale Diskriminierung hatte zu einer weitgehenden Isolation asiatischer Gemeinschaften vom Rest der Gesellschaft beigetragen, was dazu führte, dass diese ethnische Gruppe immer stärker als nur marginale, unpolitische Minderheit gesehen wurde.<sup>263</sup>

Kann für die Zeitperiode zwischen 1900 und 1930 eine Intensivierung besonders der Anti-Japanischen Ressentiments in der US-Bevölkerung ausgemacht werden – so wurden Japaner als minderwertige ‚Rasse‘ empfunden, die US-Interessen im Pazifik bedrohten –, steigerte sich im Zuge der weltpolitischen Ereignisse vor und besonders während des Zweiten Weltkriegs noch einmal diese Grundhaltung in der Bevölkerung. Schon lange vor dem Angriff auf Pearl Harbor charakterisierten viele weiße Politiker japanisch-stämmige Einwanderer als disloyal und gefährlich. Es existierten viele Gerüchte über die angebliche Spionagetätigkeit japanisch-stämmiger US-Bürger.<sup>264</sup> Obwohl viele japanisch-stämmige Einwohner bereits in den USA geboren wurden, änderte dies nichts an den Vorurteilen und den Warnungen vieler vor der „gelben Gefahr“. 1942 erließ Präsident Roosevelt unterstützt vom US-Kongress eine Exekutivorder, die die Etablierung von Sicherheitszonen ermöglichte, aus denen Personen ausgeschlossen werden konnten. In Konsequenz dieser Anweisung wurden große Gebiete im Westen der USA zu Zonen erklärt, aus denen vor allem japanisch-stämmige US-Bürger evakuiert wurden. Diese wurden in besondere Lager untergebracht.<sup>265</sup> So erhält die Aussage des Generals J. L. Dewitt begründenden Charakter, wenn er in seinem Abschlussbericht über die Zwangsevakuierung und -internierung von mehreren Tausenden japanisch-stämmigen

---

<sup>261</sup> Barringer, Herbert R./ Gardner, Robert W./ Levin, Michael J. (1993), *Asians and Pacific Islanders in the United States*. New York, S. 27 f.

<sup>262</sup> Kim, Hyung-Chan (1994), *A legal history of Asian Americans, 1790-1990*. Westport, S. 105.

<sup>263</sup> Chang, Gordon, H. (2001), *Asian Americans and Politics: Some Perspectives From History*. In: Ders. (Hg.), *Asian Americans and politics*. Perspectives, experiences, prospects. Washington D.C., S. 22.

<sup>264</sup> Vgl. tenBroeck/ Barnhart/ Matson, *Prejudice, War, and the Constitution*, S. 66-70.

<sup>265</sup> Vgl. Chan, Sucheng, *Asian Americans*, S. 124 ff.

Amerikanern während des Zweiten Weltkriegs sagt: „*Racial affinities are not severed by migration. The Japanese race is an enemy race and while many second and third generation Japanese born on United States soil, possessed of U.S. citizenship, have become 'Americanized', the racial strains are undiluted.*”<sup>266</sup>

Im täglichen Leben wurde die Rolle dieser ethnischen Minderheiten zwangsläufig bestimmt durch ihr Verhältnis zu den anderen Minderheiten. Dabei nahmen die *Asian Americans* eine Position zwischen den beiden größten Ethnien, den dominierenden Weißen und den Afroamerikanern ein. Zur Zeit der ersten Einwanderungswellen im 19. Jahrhundert herrschte in den USA ein Konsens hinsichtlich eines „*conventional racist ranking of Europeans first, Asians and Americans [Indians] in the middle, and Africans at the bottom*“<sup>267</sup> vor. Eindrucksvoll kommt dies zum Ausdruck, wenn bezüglich der Arbeitseffektivität festgestellt wird: „*One white man is worth two Chinamen; that one Chinaman is worth two negroes, and that one negro is worth two tramps.*“<sup>268</sup> Praktisch bedeutete dies jedoch oftmals eine „*Negroization*“<sup>269</sup> der *Asian Americans*, denn in vielen Fällen wurden sie in der Art und Weise „gleichgestellt“ mit den Afroamerikanern, dass für sie dieselben diskriminierenden Gesetze angewendet wurden. So urteilten Gerichte, dass Gesetze, die die Vorenthaltung von Bürgerrechten für Afroamerikaner und die Segregation regelten, einfach auf die asiatischen Einwanderer zu übertragen seien. Kinder aus asiatisch-stämmigen Familien mussten z.B. auf die Schulen für Afroamerikaner gehen.<sup>270</sup>

Dieser Status veränderte sich jedoch über die Zeit hinweg, zumindest in einigen Landesteilen der USA, in denen sich sie sich von einem „*near black status*“ zu einem „*near white status*“ entwickelten.<sup>271</sup>

Wirtschaftlich gesehen kämpften die ersten Einwanderer natürlich um das einfache Überleben. Sie fanden häufig Arbeit beim Eisenbahnbau, im Bergwerk und in der Agrarwirtschaft. In einer Studie für den Staat Kalifornien für das 1909 wird nachgewiesen, dass 65% der immigrierten Japaner in der Landwirtschaft arbeiteten, 15% als Dienstboten, 15% besaßen kleine Geschäfte

---

<sup>266</sup> Zitiert nach Kim, Claire J., *Racial Triangulation*, S. 52.

<sup>267</sup> Gould, Stephen J. (1996), *The mismeasure of man*. New York, S. 405.

<sup>268</sup> Zitiert nach Kim, Claire J., *Racial Triangulation*, S. 46.

<sup>269</sup> Begriff wurde zuerst benutzt von Caldwell, Dan (1971), *The Negroization of the Chinese Stereotype in California*. In: *Southern California Quarterly* 53:2, S. 123-131.

<sup>270</sup> Chan, Sucheng, *Asian Americans*, S. 58.

<sup>271</sup> Kim, Claire J., *Racial Triangulation*, S. 47.

und 5% arbeiteten in weiteren Bereichen. Daniels stellt fest, dass „*in many areas Japanese workers did much of the dirty work*“ und waren generell schlecht bezahlt.<sup>272</sup>

Auch wenn Japaner nur vereinzelt eigenes Land erwarben, stellten sie in einzelnen geographischen Bereichen eine wichtige Kraft in der Versorgung mit Nahrungsmitteln dar. 1913 wurde durch Gesetz jedoch die Möglichkeit des Landerwerbs für Ausländer verboten, so dass viele Japaner gezwungen waren, in die größeren Städte zu ziehen, um dort Arbeit zu suchen.<sup>273</sup>

Abschließend muss also festgehalten werden, dass die sogenannten *Asian Americans* in der amerikanischen Bevölkerung von den Anfängen ihrer Einwanderung bis weit in die Mitte des 20. Jahrhunderts sehr stark ausgegrenzt und diskriminiert wurden. So stellt Bonacich zutreffend fest:

„*Each Asian group [Chinese, Japanese, Koreans, Indians, Filipinos] came to face hostile reactions of multiple kinds from the surrounding population, including riots, anti-Asian legislation, and ultimately, exclusion laws or efforts to prohibit further immigration. These came in sequence, with each group arriving and then facing mounting hostility and, finally, exclusion.*“<sup>274</sup>

Obwohl sich ab den 1950 die Gesetzeslage für die *Asian Americans* langsam verbesserte, dauerte es noch bis 1965 bis alle Restriktionen für diese Volksgruppe endgültig aus den US-Einwanderungsgesetzen beseitigt wurden.

---

<sup>272</sup> Daniels, Roger (1968), *The politics of prejudice*. The anti-Japanese movement in California, and the struggle for Japanese exclusion. New York, S. 10-12.

<sup>273</sup> Vgl. Hing, Bill Ong (1995), *Making and remaking Asian America through immigration policy, 1850-1990*. Stanford, S.58-59.

<sup>274</sup> Bonacich, Edna (1984), *Asian Labor in the Development of California and Hawaii*. In: Cheng, Lucie/ Bonacich, Edna (Hg.), *Labor immigration under capitalism*. Asian workers in the United States before World War II. Berkeley, S. 173-174.

### 3.1.5 Die *Arab Americans*

Es gab zwei große Einwanderungswellen von Menschen aus dem Mittleren und Nahen Osten in die USA. Die erste fand zwischen 1880 und 1945 statt, die zweite ab 1946 bis heute. Dabei blieben die Zahlen der Immigranten, die in der ersten Zeitperiode in die USA einwanderten relativ moderat, so dass es sich bis in 1920er Jahre um nur ca. 200.000 Personen handelte. Es waren in der großen Mehrheit Christen aus ländlichen Regionen, die planten, für eine gewisse Zeit in den USA zu leben und zu arbeiten, um dann wieder in ihre Heimatländer zurückzukehren. Eine Verschärfung der Einwanderungsgesetze 1924 führte zu einem unmittelbaren Rückgang weiterer Einwanderung. Aufgrund von Einreiseerleichterungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist festzuhalten, dass der Großteil der heute in den USA lebenden arabischstämmigen Bewohner erst ab 1967 immigriert ist.<sup>275</sup>

Wie alle anderen Immigrantengruppen mussten auch die „*Arab Americans*“, wie sie heutzutage in der Literatur oftmals bezeichnet werden, mit unterschiedlichen Formen von Diskriminierungen und Vorurteilen kämpfen. Anfänglich gab es in der amerikanischen Rechtsprechung eine gewisse Ambiguität bezüglich der richtigen Einordnung der Menschen aus dem Nahen Osten in das ‚Rassensystem‘ der USA. Zwischen 1908-1944 gab es dazu acht unterschiedliche Urteile. So urteilten vier US-Gerichte, dass dieser Personenkreis als „Weiße“ charakterisiert werden müssten, während vier andere dies verneinten. So kam 1914 ein Richter in South Carolina zu dem Schluss, ein syrischer Einwanderer „*may be Caucasian*“, was normalerweise als zur weißen ‚Rasse‘ zugehörig bedeutete, dass dieser aber dennoch nicht als „*free white person*“, wie er im Naturalization Act von 1790 definiert wurde, bezeichnet werden könne und daher auch nicht US-Bürger werden könnte.<sup>276</sup> Bis in die 40er Jahre mussten arabischstämmige Einwanderer um das Recht auf Einbürgerung kämpfen.

Aufgrund der nur geringen Anzahl von Immigranten wurde diese Gruppe Anfang des 20. Jahrhunderts nicht wie andere Einwanderergruppen als Gefahr besonders für den heimischen Arbeitsmarkt gesehen. Trotzdem gab es Ressentiments und Diskriminierung. ‚Rassistische‘

---

<sup>275</sup> Feagin, Joe R./ Feagin, Clairece B. (2009), *Racial and ethnic relations*. Saddle River, S. 344.

<sup>276</sup> Naber, Nadine (2000), Ambiguous Insiders. An Investigation of Arab American Invisibility. In: *Journal of Ethnic and Racial Studies*. 23:1, S. 39.

Schriftsteller des frühen 20. Jahrhunderts beschrieben sie als „Parasiten“ und „mongolisches Plasma“, das „das reine, amerikanische Blut verschmutzen“ würde.<sup>277</sup>

Naber beschreibt den sozialen Status dieser Bevölkerungsgruppe im Gesellschaftsgefüge der USA als prekär, aber weitgehend unsichtbar. Damit spielt sie an auf die Tatsache, dass es zwar durchaus eine gewisse nationale Aufmerksamkeit für die Gruppe gab, dass sie aber nicht im selben Maße Opfer von offenem Rassismus und Diskriminierungen wurden, wie andere als „nicht-Weiße“ stigmatisierte Immigrantengruppen (vgl. wie oben bereits ausgeführt die *Asian Americans*).<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Naber, Nadine, *Ambiguous Insiders*, S. 39.

<sup>278</sup> Naber, Nadine, *Ambiguous Insiders*, S. 40.

### 3.1.6 Einstellungen gegenüber Minderheiten in der US-Bevölkerung

In diesem Abschnitt sollen die Einstellungen, die in der amerikanischen Bevölkerung in Bezug auf die *race relations* vorherrschten, untersucht werden. Dazu sind einige Vorbemerkungen nötig. Aus der Fragestellung und dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ergibt sich, dass im Weiteren nur die Einstellungen der weißen Bevölkerung gegenüber ethnischen Minderheiten, insbesondere der afroamerikanischen, beschrieben werden, schließlich entstammen alle politischen Entscheidungsträger, deren Handeln hier mit dem Fokus auf die Ausarbeitung und Implementierung der Bündnissystemstrategie analysiert werden soll, der weißen Mehrheitsgesellschaft. Der Begriff „Einstellung“ wird dabei breit definiert und umfasst „not only direct evaluations but also beliefs that are evaluative in implication.“<sup>279</sup>

Während im 19. Jahrhundert und noch bis zum Ersten Weltkrieg jegliche Versuche, die Einstellung in der Bevölkerung beschreiben zu wollen, sich auf impressionistische Grundlagen oder Anekdoten stützen mussten, da es noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen gab, änderte sich dies auch bis zum Zweiten Weltkrieg nur langsam. Die einzigen Umfragen, die von 1935-1942 in den USA in der Bevölkerung gefragt wurden, hatten nur indirekt mit der *race relations* zu tun. So gibt es drei Umfragen im Zusammenhang mit einem Anti-Lynch-Gesetz-Vorschlag im US-Kongress, die jedoch wenig Aussagekraft besitzen, da in der Fragestellung die ‚Rassenfrage‘ gar nicht thematisiert wurde. Daher stützt sich dieser Teil auf die ersten wirklichen Einstellungsuntersuchungen ab dem Jahr 1942.<sup>280</sup> Weiterhin stehen im Vordergrund die Einstellungen vor allem gegenüber Schwarzen. Das ergibt sich aus der Tatsache, dass Studien zu den anderen ethnischen Minderheiten entweder gar nicht oder nur sehr vereinzelt vorliegen. So benutzt die Studie von LaPierre 1934 zwar die Einstellungen von Weißen Amerikanern gegenüber Chinesen, doch lag sein Fokus auf der Untersuchung der Vorhersagemöglichkeit von Verhalten aufgrund von Einstellungen. Desweiteren stellten asiatisch-stämmige oder arabisch-stämmige Minderheiten nur einen geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Natürlich birgt die Untersuchung von Einstellungen innerhalb einer Gesellschaft auch gewisse Risiken, die kritisch zu hinterfragen sind. Ein häufig formulierter Einwand bezieht sich auf das Problem, das in der Psychologie mit dem Begriff „soziale Erwünschtheit“ umschrieben wird:

---

<sup>279</sup> Schumann, Howard (1997), *Racial attitudes in America*. Trends and interpretations. Cambridge, S. 2.

<sup>280</sup> Sheatsley, Paul B. (1970), White Attitudes Toward the Negro. In: Parsons, Talcott et al. (Hg.), *The Negro American*. Boston, S. 303.

Repräsentieren durch Fragebögen ermittelte Einstellungen wirklich die innere Überzeugung oder sind sie nicht mehr als die oberflächlich Verbalisierung von in der Gesellschaft vorherrschenden Normen? Waren in den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts Rassensegregation und Diskriminierung der afroamerikanischen Minderheit sozial weitgehend akzeptiert, haben sich diese Normen besonders gegen Ende der 50er und in den 60er und 70er Jahren sehr stark gewandelt. Ist damit aber auch eine wirkliche Änderung der inneren Einstellung verbunden gewesen? Diesem Problem kann innerhalb dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen werden. Nur soviel soll diesem Einwand entgegengehalten werden: Soziale Normen existieren nicht in einem luftleeren Raum. Es besteht eine enge, wechselseitige Beziehung zwischen sozialen Normen und Einstellungen: „*Just as many attitudes are shaped by social norms, so individual attitudes support social norms by being called forth when there is a violation of the norm.*“<sup>281</sup>

Ein zweiter Einwand, der hier zumindest angesprochen werden soll, betrifft das Verhältnis von Einstellung und Verhalten. Ganz eindeutig abzulehnen ist die Annahme, dass aus einer spezifischen Einstellung auf ein ebenso spezifisches Verhalten geschlossen werden kann.<sup>282</sup>

Eine Reihe von Studien zeigen jedoch, dass die innere Einstellung und relevantes Verhalten auf individueller Ebene zu einem gewissen Grad doch miteinander korrelieren. Auch wenn Einstellungen keine Determinanten für persönliches Verhalten sind, können sie doch als „*useful clues*“ bezeichnet werden.<sup>283</sup>

Abschließend ist noch zu bemerken, dass die sozialwissenschaftliche Forschung erst Ende des letzten Jahrhunderts die methodologischen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen hatte, um durch landesweite Studien Einstellungen in der Bevölkerung messen zu können. Die ersten großen Studien waren jedoch weniger darauf aus, Momentaufnahmen wiederzugeben, als vielmehr schon einen Wandel in den Überzeugungen zu dokumentieren. Hier sind vor allem die Arbeiten von Hyman und Sheatsly zu nennen.<sup>284</sup>

Mit diesen Präliminarien im Bewußtsein, soll nun im Weiteren untersucht werden, welche Überzeugungen in der weißen Mehrheitsgesellschaft der USA in den 40er und 50er Jahren vorherrschten.

---

<sup>281</sup> Schuman, Howard, Racial attitudes, S.5

<sup>282</sup> Bierhoff, Hans-Werner (2000), *Sozialpsychologie*. Ein Lehrbuch. Stuttgart, S. 313-324

<sup>283</sup> Schuman, Howard, Racial attitudes, S. 6

<sup>284</sup> Hyman, Herbert H./ Sheatsley, Paul, B. (1956), Attitudes toward Desegregation. In: *Scientific American*. 195:6, S. 35-39.; Hyman, Herbert H./ Sheatsley, Paul, B. (1964), Attitudes toward Desegregation. In: *Scientific American*. 211:1, S. 16-23.



Wie bereits oben erwähnt herrschte in den USA, aber nicht nur dort, die Vorstellung von einer biologisch und sozial fundierten Ungleichheit der ‚Rassen‘. Obwohl dieser „biologische Rassismus“ Anfang des 20. Jahrhunderts weitestgehend erodierte und spätestens ab den 1930er Jahren es einen allgemein akzeptierten Konsens in der wissenschaftlichen Welt gab, dass Afroamerikaner nicht von Geburt an minderwertig seien, hielt sich dieser Glaube in der Bevölkerung noch lange. So wurde noch 1942 in einer Befragung unter der weißen Bevölkerung festgestellt, dass mehr als die Hälfte, nämlich gut 60%, immer noch die Ansicht vertraten, dass Afroamerikaner von Geburt an intellektuell minderwertig seien. Bis 1956 fiel dieser Wert schließlich auf noch immer beachtenswerte 20%.<sup>285</sup>

In weiteren Untersuchungen wurden über Jahrzehnte hinweg zu verschiedenen Zeitpunkten vor allem nach der generellen Einstellung zu breit gefassten Prinzipien der Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf die ethnische Herkunft gefragt, darunter fallen vor allem Fragen zu den Bereichen Integration in der Schule, im Beruf und im Transportwesen.

Aus den in Tabelle 2 dargestellten Ergebnissen ist folgendes ablesbar:

In den 40er Jahren gab es in den USA noch eine starke Mehrheit, die eine Diskriminierung von ethnischen Minderheiten, vor allem Afroamerikanern, befürwortete. Dies lässt sich für alle oben aufgezählten Bereiche nachweisen, auch wenn festgestellt werden muss, dass die Mehrheiten in den Bereichen Diskriminierung im Transportwesen und in der Wirtschaft geringer sind.

Weiterhin lässt sich aber ein deutlicher Trend zu stärkerer Befürwortung von Integration über die Jahre hinweg beobachten. So ergeben sich spätestens ab den 60er Jahren stabile Mehrheiten, die sich klar gegen eine Diskriminierung von afroamerikanischen Minderheiten aussprechen.

---

<sup>285</sup> Vgl. Jaynes/ Williams, *Common destiny*, S. 118

Tabelle 2: Fragen zur allgemeinen Einstellung, 1942-1963 (Antworten nur von Weißen)

Frage	Jahr der Untersuchung				
	1942	1944	1946	1956	1963
für gleiche Schulen	32%	-	-	50%	65%
für getrennte Schulen	68%	-	-	50%	35%
für gleiche Jobchancen	-	45%	49%	-	85%
für eine Bevorzugung von Weißen bei Jobs	-	55%	51%	-	15%
für Segregation im Transportwesen	46%	-	-	62%	79%
gegen Segregation im Transportwesen	54%	-	-	38%	21%

(nach Schuman, Howard, Racial attitudes, S104.)

Hinzuweisen ist auf einen signifikanten Unterschied zwischen den Einstellungen von weißen Amerikanern in den Nordstaaten und denjenigen, die in den Südstaaten leben.

So weist Schuman darauf hin, dass z.B. 1942 bei der Frage, ob Weiße und Afroamerikaner dieselbe Schule besuchen sollten, lediglich 2% der Einwohner der Südstaaten dies bejahten, während die Zustimmungsrates in den Nordstaaten immerhin bei 42% lag.

In Tabelle 3 ist ein Ranking von verschiedenen Möglichkeiten des inter-Ethnienkontakts dargestellt.

Tabelle 3: Weiße Ablehnung von Kontakt zwischen den Ethnien

Art des Kontakts	Anteil der Gegner in 1940	
	Nord	Süd
Mischehe	96%*	-
Auf den Wohnsitz bezogen	82%	97%
In der Schule	58%	98%
Im Job	30%	75%

\* Die Daten für diesen Anteil wurden 1958 erhoben.

(nach Jaynes/ Williams, Common destiny, S. 138.)

Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass sich auch hier der oben beschriebene Trend zeigt und die Werte 1980 sich stark gemindert haben, wobei angemerkt werden muss, dass die hier dargestellte Rangfolge der verschiedenen Bereiche erhalten blieb.<sup>286</sup>

Eine zweite Dimension von Fragen bezüglich der Einstellung zum Verhältnis der Ethnien bezieht sich auf den Komplex, der in der Sozialpsychologie mit „sozialer Distanz“ definiert wird. Dafür werden die Personen befragt, wie sie sich in verschiedenen sozialen Situationen mit unterschiedlichen ethnischen Kompositionen verhalten würden. Obwohl Daten zu diesen Fragen erst für das Ende der 50er Jahre vorliegen, können auf ihrer Grundlage Aussagen auch über frühere Jahre gemacht werden.

Die hier zugrundgelegten Fragen sind natürlich hypothetischer Natur. Inwieweit die daher hier gemachten Aussagen sich in der Realität als valide erweisen, soll hier nicht weiter hinterfragt werden, vielmehr wird hier Schuman gefolgt, der die Ergebnisse als „*informative in their own right*“ charakterisiert.<sup>287</sup>

Aus Abb. 8 wird deutlich, dass eine große Mehrheit der Weißen keinerlei Probleme hatte, ihre Kinder auf eine gemischt-ethnische Schule mit einem geringen Anteil farbiger Kinder zu schicken. Die Zustimmungsraten nimmt aber dramatisch ab, wenn sich dieser Anteil erhöht. Schließlich würden 1958 nur knapp über 20% weißer Eltern ihre Kinder auf Schulen mit einem überwiegend afroamerikanischer Schüler schicken. Der Trend über die Jahre sieht hier nur geringfügige Änderungen. Es kann mit einiger Sicherheit vermutet werden, dass in den 40er Jahren die Akzeptanzraten für die einzelnen Fragen noch weitaus geringer waren.

---

<sup>286</sup> Vgl. Jaynes/ Williams, *Common destiny*, S. 138.

<sup>287</sup> Schuman, Howard, *Racial attitudes*, S. 139.

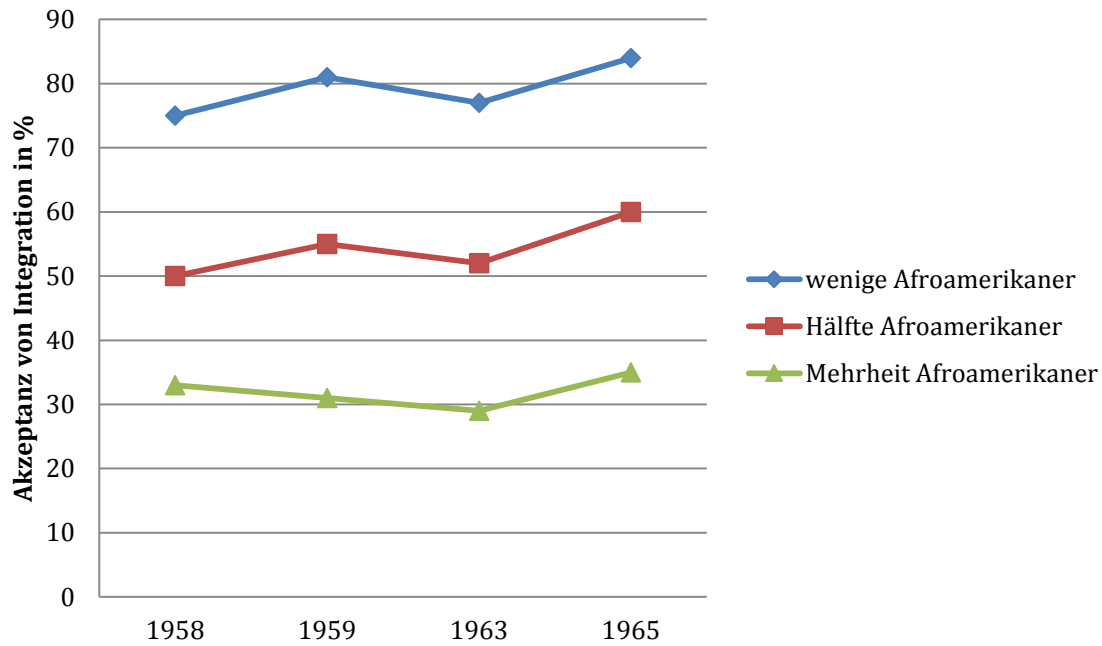


Abbildung 8: Soziale Distanz im Bereich Schulintegration

(nach Schuman, Howard, Racial Attitudes, S. 145)

Des Weiteren wurde gefragt, ob Weiße aus der Gegend wegziehen würden, wenn Afroamerikaner in geringer Zahl die Nachbarschaft ziehen und „Tür an Tür“ mit ihnen leben würden und ob sie wegziehen würden, wenn Afroamerikaner in einer großen Zahl in ihrer Nachbarschaft wohnen würden.

In Tabelle 4 sind die Ergebnisse für die Jahre 1942 und 1956 auch aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Regionen zusammengestellt.

Tabelle 4: Zustimmungsraten für Integration im Nachbarschaftsbereich

	Untersuchungszeitraum	
Zustimmung zu	1942	1956
<i>Integration in der Nachbarschaft</i>		
Weiße National	35%	51%
Weiße in Norden der USA	42%	58%
Weiße im Süden der USA	12%	38%

(nach Sheatsley, Paul B., White Attitudes, S. 308)

Deutlich wird, dass 1942 nur 35% aller Weißen in den USA angaben, dass sie keine Einwände gegen einen afroamerikanischen Nachbarn hätten. Hinzugefügt werden muss, dass in der Frage nur nach Afroamerikanern derselben sozialen Klasse gefragt wurde.

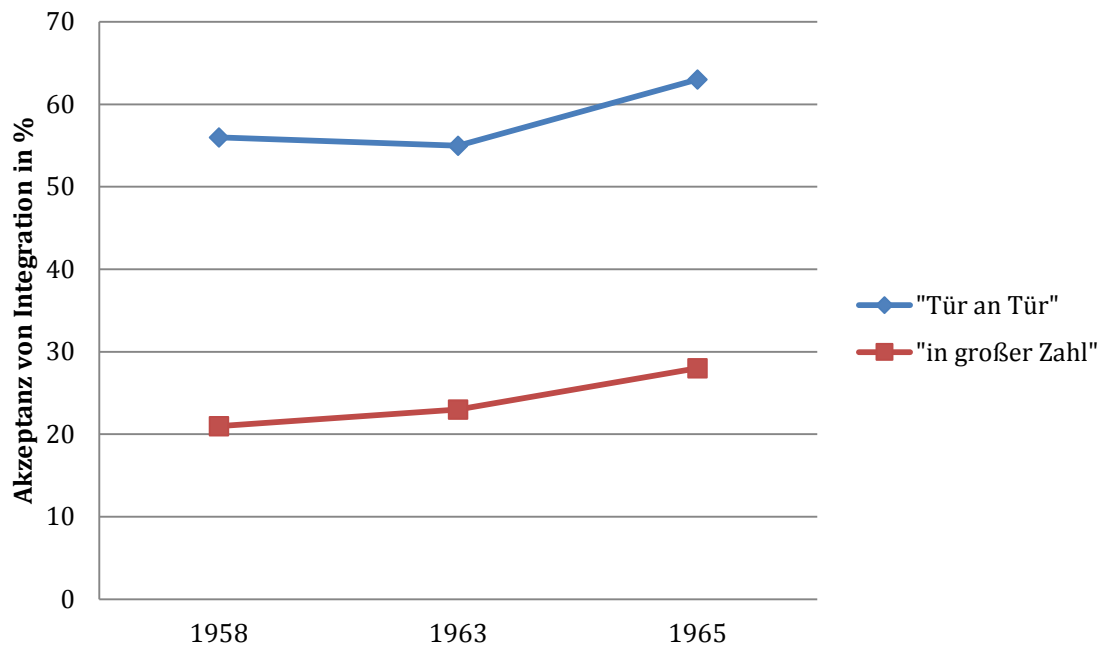


Abbildung 9: Soziale Distanz im Bereich Nachbarschaft

(nach Schuman, Howard, Racial Attitudes, S. 148)

In Abb. 9 werden die Ergebnisse für den Zeitraum 1958-1965 erfasst. Es wird deutlich, dass parallel zu den Ergebnissen aus Tab. 4 die Akzeptanz von nur einigen Afroamerikanern in der eigenen Nachbarschaft sehr hoch, um die 60% schwankend ist. Signifikant niedriger aber ist die Zustimmung, wenn davon ausgegangen werden soll, dass in der Nachbarschaft eine große Anzahl von Afroamerikanern lebt. Wiederum unterschieden zwischen Nord- und Südstaaten lässt sich festhalten, dass im Süden der USA die Akzeptanz von nicht-segregierten Situationen generell geringer ausgeprägt ist, als im Norden, obwohl auch dieser geographischer Unterschied schwindet.<sup>288</sup>

Abschließend sei noch auf eine interessante Entdeckung der Sozialforscher hingewiesen.

Wie bereits festgestellt, gibt es einen allgemeinen Trend des kontinuierlichen positiven Wandels in den Einstellungen der weißen Bevölkerung in Bezug auf *race relations* über die Zeit und

<sup>288</sup> Schuman, Howard, Racial attitudes, S. 152 f.

regionale Unterschiede hinweg. Es zeigt sich ganz klar, dass derjenige Anteil, der eine Segregation der Ethnien weiterhin unterstützt stark schwindet. Gleichzeitig fanden jedoch Forscher auch heraus, dass dieser Rückgang in der Befürwortung von Segregation nicht automatisch zu einem Anstieg der Präferenz von Desegregation führte. Vielmehr wurde ein Dritter Weg des „*something in between*“ mehr und mehr bevorzugt.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Schuman, Howard, Racial attitudes, S. 119 f.

### 3.1.7 Zusammenfassung

Wie oben bezogen auf die Afroamerikaner, die *Latin Americans*, die *Asian Americans* und die *Arab Americans* dargestellt, spielte die Frage der ‚Rasse‘ und die Beziehungen zwischen der weißen Mehrheitsgesellschaft und den einzelnen Minderheiten in den USA bis weit in die 50er-60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine prägnante Rolle in der amerikanischen Bevölkerung. Diese wurden natürlich in erster Linie beherrscht von dem Umgang mit der größten Minderheit, den Afroamerikanern. Doch die Überzeugung eines „weißen Suprematanspruches“, die in der großen Mehrheit des Volkes bis zu diesem Zeitpunkt nicht wesentlich an Einfluss verloren hatte, bestimmte auch das Verhalten gegenüber den anderen im Land befindlichen ethnischen Minderheiten. Es zeigte sich, dass Rassismus und Diskriminierungen Alltagserscheinungen waren, dass aber gleichzeitig *“the presumption of a single monolithic racism is being replaced by a mapping of the multifarious historical formulations of racism.”*<sup>290</sup> Der Vollständigkeit halber ist natürlich darauf hinzuweisen, dass Rassismus und Ressentiments im Süden der USA viel stärker verankert waren, als dies für den Norden gilt. Doch gab es auch dort Rassismus, wenn auch wenig institutionalisiert und eher unterschwellig.

Omi bietet eine prägnante Zusammenfassung, wie die Beziehungen zwischen weißer Mehrheitsgesellschaft und den einzelnen Minderheiten am Besten charakterisiert werden kann: *„[...] blacks were subjected to racial slavery, Mexicans were invaded and colonized, and Asians faced exclusion.”*<sup>291</sup>

Vervollständigen könnte man dies noch dadurch, dass *Arab Americans* marginalisiert und quasi unsichtbar gemacht wurden.

Dies vor Augen gehalten scheint es doch nur natürlich, sich zu fragen, inwieweit diese von Rassismus und Diskriminierungen bestimmten Einstellungen einer großen Mehrheit der Amerikaner sich auch in der politischen Klasse dieses Landes wiederfinden lassen? Es wurde an der einen oder anderen Stelle bereits angesprochen, dass natürlich auch Politiker nicht vor rassistischen Ausführungen zurückschreckten und diskriminierende Gesetze verabschiedeten. Wie zeigt sich nun die Situation in den 40er und 50er Jahren, also dem Zeitraum, der innerhalb dieser Arbeit untersucht wird? Konkret geht es um die Frage, welche Einstellungen bezüglich

---

<sup>290</sup> Goldberg, David T. (Hg.) *Anatomy of racism*. Minneapolis, S xiii.

<sup>291</sup> Omi, Michael/ Winant, Howard (1994), *Racial formation in the United States*. From the 1960s to the 1990s. New York, S. 1.

der *race relations* die Präsidenten Truman und Eisenhower zeigten? Welche Einstellungen finden sich im US-Kongress, besonders dem für die Ratifizierung von ausländischen Verträgen zuständigen US-Senat wieder? Die Beantwortung dieser Fragen ist Bestandteil des nächsten Abschnittes.



## 3.2 Einstellungen und *Mental Maps* von Truman und Eisenhower

### 3.2.1 Präsident Harry S. Truman

Harry S. Truman wurde 1848 in Lamar in dem *border-state* Missouri geboren. Auch wenn Missouri geographisch nicht wirklich zu den Südstaaten der USA gezählt wird, herrschten in diesem Staat doch den Südstaaten stark verwandte Vorstellungen zur Frage der *race relations*. Truman wuchs in einer Familie auf, die sehr stark von dem ‚Rassegedanken‘ durchdrungen und von der Vorstellung einer Überlegenheit der weißen Rasse geprägt war. So brachten seine beiden Großeltern, als sie von Kentucky nach Missouri übersiedelten, ihre Sklaven mit. Diese Haltung übertrug sich auch auf Trumans Eltern, die beide glühende Südstaatler im wahrsten Sinne des Wortes und gleichzeitig Lincoln- und Abolitionistenhasser waren. Besonders Trumans von ihm hochverehrte Mutter, geprägt durch traumatische Erlebnisse während des Bürgerkriegs mit Soldaten des Nordens, entwickelte eine lebenslange Abneigung gegen die Nordstaaten und deren blaue Uniformen.<sup>292</sup> Der zukünftige Präsident wuchs somit in einer Familie auf, in der die Erfahrungen und Erlebnisse des Bürgerkriegs noch sehr real und in das Familiengedächtnis eingegangen waren. Truman selber beschrieb seine Eltern einmal als „*a violently unreconstructed southern family*“.<sup>293</sup>

Aber nicht nur innerhalb seiner Familie wurde er mit den Gedanken der ‚Rassenungleichheit‘ und der Überlegenheit der weißen ‚Rasse‘ sozialisiert. Diese Vorstellungen fanden sich in der gesamten Stadt und dem Bezirk, in dem Truman aufwuchs. So kommt der Historiker David McCullough zu der Einschätzung, dass Trumans Heimatstadt Independence „*really more southern than midwestern*“<sup>294</sup> war, besonders bezogen in der Frage der *race relations*. Nahezu jeder Afroamerikaner über 40 Jahre dort war als Sklave geboren. Ihnen wurde der Zutritt zu vielen Geschäften und zur Stadtbibliothek verwehrt und ihre Kinder gingen auf separate Schulen. Wie gespannt die Verhältnis der ‚Rassen‘ war und dass es unter der Oberfläche ein Gewaltpotential gegenüber Schwarzen gab, die vergaßen, wo „ihr Platz“ in der Gesellschaftsordnung war, belegt ein Zeitungsartikel aus dem Jahre 1901, dem Jahr als Truman dort die Highschool beendete:

---

<sup>292</sup> Leuchtenburg, William E. (2005), *The White House looks south*. Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman, Lyndon B. Johnson. Baton Rouge, S. 147-148.

<sup>293</sup> Zit. nach Leuchtenburg, William E. (1991), The Conversion Of Harry S. Truman. In: *American Heritage*. 42:7, S. 55.

<sup>294</sup> McCullough, David (1992), *Truman*. New York, S. 53.

*„The community at large needs not to be especially surprised if there is a Negro lynching in Independence. The conditions are favorable at this time. There are a lot of worthless young Negro men in town who do nothing [...]“*<sup>295</sup>

Wie selbstverständlich übernahm und verinnerlichte Truman auch die damals dort vorherrschenden Ansichten und Umgangsformen gegenüber Afroamerikanern und anderen Minderheiten. So übernahm er die elterliche Abneigung gegen aufdringliche Abolitionisten und prangerte die „Experimente“ der *Reconstruction* nach dem Bürgerkrieg an. In ihm verfestigte sich zudem der *White supremacy*-Gedanke. In seinen Gesprächen und Briefen benutzte er daher ‚rassisch‘ verbrämte Epitheten gegenüber Minderheiten, wie z.B. „nigger“ oder „coon“. 1911 schrieb er in einem Brief an Bess Wallace, seine spätere Frau:

*I think one man is just as good as another so long as he's honest and decent and not a nigger or a Chinaman. Uncle Will says that the Lord made a white man from dust [,] a nigger from mud, then He threw up what was left and it came down a Chinaman. He does hate Chinese and Japs. So do I. It is race prejudice I guess. But I am strongly of the opinion that Negroes [sic] ought to be in Africa, yellow men in Asia and white men in Europe and America.*<sup>296</sup>

Ist Harry S. Truman also ein Rassist? Werden nur die Anfangsjahre und seine Jugendzeit in Missouri betrachtet, könnte dieser Eindruck entstehen, aber im Verlauf seines weiteren Lebens scheint er sich von diesem expliziten Rassismus seiner Kindheit weitgehend verabschiedet zu haben.

Denn im gleichen Maße, in dem er das Südstaatenerbe seiner Familie und seiner Umgebung in sich aufnahm, entwickelte er zugleich eine starke Identifikation mit der Nation als ganzes und der Verfassung als Garantie für ein Leben in Demokratie und Freiheit. Micheal Gardener führt dazu aus, dass die *„Constitution became Truman's solid anchor when he entered politics in the early 1920s.“*<sup>297</sup>

Bereits seit Beginn seiner politischen Karriere war Truman sich der Tatsache bewusst, dass es in Missouri eine nicht zu vernachlässigende schwarze Bevölkerungsgruppe gab, die bei Wahlen ein wichtiges Stimmenpotential darstellte. Daher bemühte er sich schon früh um diese Wählergruppe. Wurde ihm bei seinen ersten Anläufen für öffentliche Ämter zu kandidieren

---

<sup>295</sup> Zit. nach McCullough, Truman, S. 54.

<sup>296</sup> Zit. nach Leuchtenburg, William E. (1991), White House, S. 56-57.

<sup>297</sup> Gardner, Michael R. (2002), *Harry Truman and civil rights*. Moral changes and political risks. Carbondale, S. 6.

Anfang der 20er Jahre noch die Zustimmung der einflussreichen Sektion der *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) aufgrund angeblicher Verstrickungen mit dem Ku-Klux-Klan versagt, begann diese ab 1926 ihn zu unterstützen.<sup>298</sup>

Dadurch, dass er die afroamerikanischen Wähler als legitime politische Interessengruppe wahrnahm und behandelte und zudem in Bürgerrechtsfragen eine durchaus progressive Haltung einnahm, gelang es Truman, diese Wählergruppe erfolgreich zu umwerben.

Auch in seiner Zeit als Senator von 1935-1944 verfolgte der spätere Präsident eine bürgerrechtsfreundliche Politik. So gehörte er stets zu den Unterstützern von Gesetzen gegen Lynchjustiz oder für die Abschaffung der Kopfsteuern.

Eine richtige Einschätzung Trumans bleibt schwierig, denn obwohl er als Senator eines sich eher kulturell zu den Südstaaten zählenden Staates mit einem schwierigen Verhältnis in der Frage der *race relations*, eher zu den Südstaatendemokraten gezählt wurde, verfolgte er doch in Bürgerrechtsfragen eine Politik, die ihn oftmals von seinen Kollegen aus dem Süden unterschied. Diesen Umstand beschrieb ein Mitarbeiter Trumans trefflich, indem er Truman als „*coming from a border state [...] neither a Northerner nor a Southerner*“ beschrieb.<sup>299</sup>

Als 1944 US-Präsident Franklin D. Roosevelt einen Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten suchte, war es gerade auch sein politisches Verhalten in Bürgerrechtsfragen, das ihn zu einem Kompromisskandidaten zwischen dem bisherigen Amtsinhaber Henry Wallace, einem starken Befürworter einer kompromisslosen Desegregationspolitik und unterstützt von den Gewerkschaften und Verbänden der Afroamerikaner, und dem Südstaatler James Byrnes, einem strengen Segregationisten und Kandidaten des mächtigen Südstaatenflügels innerhalb der demokratischen Partei machte. Truman schien für beide Seiten akzeptabel: „*a border-state figure strong enough on labor and civil rights without being a complete racial egalitarian*“<sup>300</sup>.

Als Harry S. Truman nach dem Tode Roosevelts 1945 Präsident der USA wurde, beschäftigte er sich weiterhin mit dem Thema der Rassenfrage, auch wenn er zögerte, allzu starke politische Initiativen zu starten, da er eine Spaltung seiner eigenen Partei fürchten musste. Er hoffte durch bürgerrechtsliberale Gesten das Ausbleiben von aktiver Bürgerrechtspolitik kompensieren zu

---

<sup>298</sup> Vgl. Berman, William C. (1970), *The Politics of Civil Rights in the Truman Administration*. Columbus, S. 8-9.

<sup>299</sup> Zit. nach Leuchtenburg, William (1991), *Conversion*, S. 56.

<sup>300</sup> Borstelmann, Thomas (2003), *The Cold War and the color line*. American race relations in the global arena. Cambridge, Mass., S. 49.

können und so den Druck einer neuen selbstbewußten afroamerikanischen Mittelschicht, die nach Gleichberechtigung strebte, mindern zu können.<sup>301</sup>

Neben der Ernennung des schwarzen Anwalts Irvin C. Mollison zum Richter am *United States Customs Court*, einmalig bis dato, muss hier vor allem seine Einsetzung eines *Civil Rights Committee*s 1946 genannt werden, dessen Aufgabe es war, die Situation der Afroamerikaner im Land zu untersuchen und Vorschläge für einen verbesserten Schutz ihrer Bürgerrechte zu machen.<sup>302</sup>

Ohne expliziter auf seine Bürgerrechtspolitik einzugehen<sup>303</sup> sollen hier nur einige wichtige Entscheidungen aufgezählt werden: 1948 übermittelte der US-Präsident dem Kongress ein 10-Punkte Programm mit weitreichenden Auswirkungen für eine Stärkung der Bürgerrechte, das aber vom Kongress abgelehnt wurde, im selben Jahr wurde auf Anordnung des Präsidenten die Segregation in der US-Armee aufgehoben und gleichzeitig verbot er auf dem Faktor ‚Rasse‘ basierende Diskriminierungen bei Einstellungen in den öffentlichen Dienst.

Trotz dieser durchaus als historisch zu bezeichnenden Fortschritte in Bürgerrechtsfragen, die unter der seiner Präsidentschaft erreicht worden, fällt eine abschließende Beurteilung dieses US-Präsidenten schwer.

Auf der einen Seite stehen seine unbestreitbaren Verdienste und Erfolge, die er bereit war durchzusetzen. Zum einen gegen den Widerstand in weiten Teilen der Bevölkerung, denn Bürgerrechtspolitik war zur damaligen höchst umstritten und Umfragen belegen, dass bis zu 82% der Menschen sein Bürgerrechtsprogramm ablehnten.<sup>304</sup> Zum anderen aber auch gegen den erbitterten Widerstand im Kongress, der nicht nur von den oppositionellen Republikanern kam, sondern auch aus der mächtigen Fraktion der Südstaatler seiner eigenen demokratischen Partei.

Auf der anderen Seite unterstellen ihm viele Autoren eine gewisse „Berechnung“ bei diesen politischen Aktionen: seine Unterstützung für die Desegregationspolitik entspringe dem realistischen Kalkül, ohne die Stimmen der Afroamerikaner keine Mehrheiten gewinnen zu können. Seine eigene persönliche und politische Ambivalenz wird deutlich in einem Ausspruch, den er 1938 bei der Abstimmung über ein Antilynchgesetz gegenüber einem Senatorenkollegen getätigt hat: „*You know I am against this bill, but if it comes to a vote, I'll have to vote for it.*“

---

<sup>301</sup> Sitkoff, Harvard (2010), *Toward freedom land*. The long struggle for racial equality in America. Lexington, S. 177.

<sup>302</sup> Vgl. Gardner, Michael R., Truman, S. 12-13.

<sup>303</sup> Vgl. hierzu u.a. Gardner, Michael R., Truman.

<sup>304</sup> Vgl. Gardner, Michael R., Truman, S. 219.

*All my sympathies are with you but the Negro vote in Kansas City and St. Louis is too important.*”<sup>305</sup>

Ähnlich argumentiert auch Dudziak, die Trumans Bürgerrechtspolitik von 1948 vor dem Hintergrund der anstehenden Wahl sieht. In der demokratischen Partei gab es damals einen starken liberalen Flügel, der auf der Convention in diesem Jahr ein starkes Bürgerrechtsprogramm durchsetzen konnte, was u.a. zur Abspaltung segregationistischer Südstaatler und der Gründung der Dixiecrat Partei geführt hatte. Dies wiederum habe Truman dazu angeleitet neue, afroamerikanische Wählerschichten, anzusprechen. Der Historiker Nalty mildert diese harte Sichtweise etwas ab, indem er hier *„a marriage of politics and principle“*<sup>306</sup> sieht, dergestalt, dass *„Truman stood to gain politically from an action [...] Truman thought was morally right.“*<sup>307</sup>

Auch auf außenpolitischem Gebiet zeigte sich Präsident Truman verhaftet den damals vorherrschenden abschätzigen Einstellungen gegenüber Staaten der Dritten Welt. So antwortete er auf das Ersuchen eines Demokratischen Parteifreunde, ihm zum Botschafter in Indien zu ernennen:

*„[...] I thought India was pretty jammed with poor people and cows wandering around the streets, with doctors and people sitting on hot coals and bathing in the Ganges [...] I did not realize that anyone thought it was important.“*<sup>308</sup>

Im Weiteren kann einer Einschätzung Thomas Borstelmanns gefolgt werden, der ausführt:

*By the standards of later generations and of more liberated contemporaries, Truman remained a racist in his personal attitudes: he opposed what he called social equality of the races and continued privately to disparage nonwhite peoples on occasion, as he would to the end of his life. But for a man of his place and time, the Missourian made impressive strides on matters of race.*<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Lubell, Samuel (1956), *The Future of American Politics*. New York, S. 8.

<sup>306</sup> Nalty, Bernard C. (1986), *Strength for the fight*. A history of Black Americans in the military. New York/London, S. 147.

<sup>307</sup> Dudziak, Mary L. (2002), *Cold War civil rights*. Race and the image of American democracy. Princeton, S. 86.

<sup>308</sup> Columbia Oral History Interview with Chester Bowles (1963), Chester Bowles Papers, Box 396, Folder 177, 480. Yale University Library, New Haven.

<sup>309</sup> Borstelmann, Thomas (2003), *Cold War*, S. 49.

### 3.2.2 Präsident Dwight D. Eisenhower

Dwight D. Eisenhower wurde am 14. Oktober 1890 im Südstaatenstaat Texas geboren, wuchs aber nach dem Umzug seiner Eltern in der Kleinstadt Abilene, in Kansas auf. Zu der Zeit lebte kein Afroamerikaner in dieser Stadt. Auch bei seinen späteren Lebensstationen, wie seinem Aufenthalt in der Militärakademie von Westpoint hatte er keinen Kontakt zu anderen Ethnien. Trotzdem war er seit seiner jüngsten Kindheit bekannt mit dem System der Segregation und der Unterdrückung anderer Ethnien. Er war sechs Jahre alt, als der *Supreme Court* in Washington DC mit seinem Urteil *Plessy v. Ferguson* den Grundsatz „*separate but equal*“ und damit die rechtliche Grundlage für dieses System etabliert hatte. Eisenhower blieb Zeit seines Lebens ein „Südstaatler“ und fühlte sich im segregierten Süden ausgesprochen wohl. Er traf dort seine Frau, Mamie, und war auch später als Präsident häufiger Gast seines Finanzministers, George Humphrey, auf dessen Plantage in Georgia. Seine Erfahrungen mit Afroamerikanern beschränkten sich zumeist auf Begegnungen mit diesen in der Rolle von Dienern.

Auch auf seinen ersten Stationen nach dem Beginn seiner militärischen Karriere, die ihn zuerst ausschließlich in die Südstaaten der USA führte, später nach Panama und in die Philippinen, war er umgeben von einer Diskriminierung anderer Ethnien, die auf dem Grundsatz basierte, dass der weißen Schicht natürlicherweise eine dominante und dominierende Rolle zufiel. Die US-Armee während dieser Zeit spiegelte die Verhältnisse der Gesellschaft wider und war auch streng segregiert. Es gab nur wenige rein afroamerikanische Einheiten, die allerdings alle von weißen Offizieren geführt wurden. Der spätere US-Präsident diente nur für kurze Zeit als Offizier einer solchen. Auch während des Zweiten Weltkrieges blieben die US-Streitkräfte streng getrennt, wobei die rein afroamerikanischen Einheiten meist nur Hilfseinheiten waren.<sup>310</sup>

Eisenhowers Einstellung zu dem Problem der Segregation in der Armee und seine persönliche Einstellung ist ambig. So berichtet David Nichols auf der eine Seite von einer sehr engen und langjährigen freundschaftlichen Beziehung von Eisenhower zu seinem 1942 berufenen afroamerikanischen Diener, Sergeant John Moaney.<sup>311</sup> Eisenhower erklärte einmal, dass „*in my daily life, he [Moaney, Anm. d. A.] is about the irreplaceable man.*“<sup>312</sup>

Außerdem gab es während der Ardennenoffensive Bestrebungen von Seiten Eisenhowers zur Mobilisierung weiterer Truppen und in diesem Zusammenhang unterstützte er eine Order von General Lee, in der allen Soldaten, unabhängig ihrer ‚Rasse‘ oder Hautfarbe, die Möglichkeit

---

<sup>310</sup> Vgl. Smith, Jean (2012), *Eisenhower In War And Peace*. New York, S. 708.

<sup>311</sup> Vgl. Nichols, David (2007), *A Matter of Justice*. New York et al., S. 8.

<sup>312</sup> Eisenhower, Dwight D. (1967), *At Ease: Stories I Tell to Friends*. New York, S. 323.

eingedrängt wurde, sich freiwillig bei der kämpfenden Truppe zu melden. Auch wenn dieser Befehl wenig später vom US-Kriegsministerium verworfen wurde, konnte Eisenhower den Generalstabschef Marshall überzeugen, eine aus afroamerikanischen Soldaten bestehende Infanterieeinheit aufzustellen.<sup>313</sup> In einem Interview, das Eisenhower später als Präsidentschaftskandidat gab, würdigte er den Einsatz dieser Soldaten:

*The thing I will never forget as long as I live is the sacrifice that black soldiers made at the Battle of the Bulge, when I had to call for every able-bodied man [...] They came off the trucks and out of the kitchens and out of the labor battalions and they fought nobly for their country. And I will never forget.*<sup>314</sup>

Doch auch wenn dies als mögliches Anzeichen für Eisenhowers kritische Haltung gegenüber der Diskriminierung von Afroamerikanern gesehen werden kann, so gibt es doch auf der anderen Seite auch Hinweise, die in eine andere Richtung deuten und Eisenhower wenn nicht als strikten Segregationisten, so doch als einen Menschen zeigen, der für die Bürgerrechtspolitik wenig Enthusiasmus übrig hatte. Eisenhowers Begehren, auch Afroamerikaner als kämpfende Truppe an der Front einsetzen zu können resultierte weniger aus innerer Überzeugung, als aus purer Notwendigkeit und dem verzweifelten Versuch, zusätzliche Soldaten für die Schlacht zu rekrutieren. Seine Bemühungen gipfelten auch nicht in der völligen Integration der dieser Soldaten in die Armee. So kämpften diese Soldaten nicht Schulter an Schulter mit ihren weißen Kameraden, sondern in völlig getrennten nur aus Afroamerikanern bestehenden aber ausschließlich von weißen Offizieren geführten Einheiten.<sup>315</sup> Bei einer Anhörung vor dem *Senate Committee on Armed Services*, in der die Frage der Desegregation der Armee diskutiert wurde, gab Eisenhower folgendes Statement zu Protokoll:

*We found that they fought better when distributed in small units with the white troops. [...] I personally have always stood since that time for organizing the Negro down to include units no larger than platoons. [...] I do believe that if we attempt merely by passing a lot of laws to force someone to like someone else, we are just going to get into trouble.*<sup>316</sup>

---

<sup>313</sup> Nichols, David, A Matter of Justice, S. 9-10.

<sup>314</sup> Zit. nach Miller, William L. (2012), *Two Americans*. Truman, Eisenhower, and a dangerous world. New York, S. 322.

<sup>315</sup> Miller, William L., *Two Americans*, S. 321.

<sup>316</sup> Hearing, 3. April 1948, Armed Services Committee of the United States Senate, 80<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session. U.S. Government Printing Office, Washington D.C., S. 995-998.

Auch in diesem Fall fällt die historische Einordnung Eisenhowers ablehnender Haltung gegenüber dem Plan zur Desegregation der Armee unklar aus. Während Nichols diese als Ausdruck eines „gehorsamen Soldaten“<sup>317</sup> sieht, der gegen seine persönliche Einstellung die offizielle Politik der US-Regierung verteidigen würde und Eisenhower selbst in einem späteren Interview sich damit verteidigt, dass seine Aussage sich auf die vorurteilsbehafteten Berichte seiner unteren Kommandeure stützte, vor die er sich habe stellen und deren Sorge er habe weitergeben wollen, sieht Borstelmann in diesem Statement vor dem Senat einen für niemanden überraschenden Ausdruck Eisenhowers segregationistischer Gesinnung.<sup>318</sup>

Eisenhowers Einstellung zur Bürgerrechtsbewegung und der Aufhebung der Segregation blieb auch während seiner Präsidentschaft verschwommen. Trotz der gewaltigen Umwälzungen, die sich bereits unter Truman abzeichneten und die 1954 mit der bahnbrechenden Entscheidung *Brown vs. Board of Education* des Obersten Gerichtshofes, in der die Richter die Entscheidung ihrer Vorgänger von 1896 revidierten und die Formel „*separate but equal*“ als nicht verfassungskonform verwarfen, ihren Höhepunkt erreichte, zeigte sich Eisenhower davon wenig beeindruckt.

So verkündete der neugewählte US-Präsident bei seiner ersten *State-of-the-Union*-Rede, dass er alles tun werde, um „*the equality of all citizens of every race and color and creed*“ zu schützen und zu fördern und verkündete zeitgleich sein Programm:

*I propose to use whatever authority exists in the office of the President to end segregation in the District of Columbia, including the Federal Government, and any segregation in the Armed forces.*<sup>319</sup>

Mit Hilfe seiner republikanischen Mehrheit im Kongress konnte Präsident Eisenhower seine Vorhaben auch weitgehend umsetzen. So wurden unter seiner Administration die segregationistischen Strukturen bei den Bundesbehörden, z.B. bei der Post, abgeschafft. Auch im Militär führte er die bereits unter Truman begonnene Desegregation weiter und beendete u.a. die Diskriminierung bei den vom Militär betriebenen Schulen. Er begründete dies mit ihrer Finanzierung durch öffentliche Gelder: „*Wherever Federal funds are expended [...] I do not see how any American can justify a discrimination.*“<sup>320</sup>

Ein weiterer oftmals angeführter Aspekt um Eisenhowers Einstellung für die Bürgerrechtsbewegung darzustellen, sind seine Richternominierungen. Zuvorderst ist hier

---

<sup>317</sup> Nichols, David, *A Matter of Justice*, S. 12.

<sup>318</sup> Vgl. Nichols, David, *A Matter of Justice*, S. 12; Miller, William, *Two Americans*, S. 87.

<sup>319</sup> Eisenhower, Dwight D., *State of the Union*, 2. Februar 1953. [http://www.eisenhower.archives.gov/all\\_about\\_ike/speeches/1953\\_state\\_of\\_the\\_union.pdf](http://www.eisenhower.archives.gov/all_about_ike/speeches/1953_state_of_the_union.pdf) (Revisionsdatum: 06.10.2011)

<sup>320</sup> Zit. nach Miller, William, *Two Americans*, S. 335.



natürlich die Nominierung von Earl Warren zum Vorsitzenden des Obersten Gerichts der USA zu nennen. Der Gouverneur von Kalifornien Warren hatte Eisenhower während seines Wahlkampfes öffentlich unterstützt und hatte dafür den ersten freien Sitz *im Supreme Court* für sich reklamiert. Als am 8. September 1952 der oberste Richter Fred Vinson starb, eröffnete sich die Gelegenheit. Obwohl es keinerlei Verpflichtung für ihn gegeben hätte, entschloss sich Eisenhower tatsächlich Warren für die vakante Position zu nominieren und dies, wie Kahn feststellt, im vollen Bewusstsein der liberalen Einstellung des Kandidaten:

*There can be no question whatsoever that when Eisenhower and [Attorney General Herbert] Brownell decided to make Earl Warren Chief Justice of the United States, they fully recognized the fact that they were placing the Court in the hands of a person whose record on civil rights was clearly liberal and whose stewardship on the Court would undoubtedly be progressive.*<sup>321</sup>

Die Auswahl eines obersten Richters ist immer eine politisch äußerst wichtige Entscheidung, kann damit ein Präsident doch über seine Amtszeit hinaus die politische Richtung des Landes beeinflussen. Im vorliegenden Fall kam erschwerend hinzu, dass der oberste Gerichtshof gerade mitten in der Verhandlung eines Falles war, der später als „*Brown*“-Fall in die Rechtsgeschichte eingegangen ist und die Rechtmäßigkeit der „*separate-but-equal*“-Formel zum Gegenstand hatte. Um den Verhandlungsprozess durch die Vakanz nicht zu gefährden und um Warren die Möglichkeit einzuräumen bereits an den angesetzten Verhandlungstagen im Dezember 1953 als Richter teilnehmen zu können, entschloss sich Eisenhower zudem, von seinem Recht gebrauch zu machen und Warren vorerst ohne Genehmigung des Senats, der gerade Sitzungspause hatte, zum Obersten Richter zu berufen.<sup>322</sup> Da Earl Warren trotz seines späten Eintritts in das Verfahren eine entscheidende Rolle in diesem Verfahren besonders beim Herbeiführen einer einstimmigen Entscheidung zugestanden wird, wird auch Eisenhowers Entscheidung ihn einzusetzen als „*contribution ,of the Highest Consequence‘ to the result of the case*“<sup>323</sup> eingeschätzt. Auch Eisenhowers weitere Nominierungen von Personen für Richterpositionen am Obersten Gericht und für die nächste Instanz werden als Beweis angeführt, dass der US-Präsident versucht habe, über die Judikative die Segregation zu unterhöhlen.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> Kahn, Michael (1992), *Shattering the Myth About President Eisenhower's Supreme Court Appointments*. In: *Presidential Studies Quarterly*. 22:1, S. 49.

<sup>322</sup> Die US-Verfassung räumt dem US-Präsidenten das Recht ein, vakante Positionen für die er die Zustimmung des Senats benötigt während Sitzungspausen des Senats per Dekret zu besetzen (*recess appointment*). Diese Ernennungen sind bis zum Ende der Legislaturperiode des Kongresses gültig.

<sup>323</sup> Miller, William, *Two Americans*, S. 336.

<sup>324</sup> Nichols, David, *A Matter of Justice*, S. 77 ff.

Ob Eisenhower aber wirklich Earl Warren mit der Intention den „*Brown*“-Case in dieser Weise zu beeinflussen eingesetzt hat und mit der späteren Entscheidung des Gerichts wirklich einverstanden war, wird durch eine Aussage von ihm zumindest in Frage gezogen. So berichtet William Ewald von folgender Begegnung mit Eisenhower, in der sich letzterer kritisch über seine Wahl Warrens geäußert habe:

*“I [Ewald, Anm. d. A.] myself once, and once only, heard him say in Gettysburg in 1961, the two worst appointments I ever made came out of recommendations from the Justice Department: that fellow who headed the Antitrust Division, Bicks, and Warren.”*<sup>325</sup>

Auch hier zeigt sich hier die “gespaltene” Persönlichkeit Eisenhowers, der auf der einen Seite mit seiner Nominierungspolitik unzweifelhaft zum “*chief architect of the judicial edifice that withstood Southern and conservative efforts to undermine Brown v. Board of Education*”<sup>326</sup> geworden war, auf der anderen Seite mit den Entscheidungen der Richter seine Probleme hatte. Der entscheidende Sieg der Bürgerrechtsbewegung der 50er Jahre war die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes der USA vom 17. Mai 1954. Der von Eisenhower erst 1953 zum Vorsitzenden Richter bestimmte Earl Warren verkündete von der Richterbank, dass im Bildungssystem die auf der „*separate but equal*“-Formel beruhende Segregation verfassungswidrig war. Durch diese Entscheidung entzog das Gericht aber nicht nur im Bildungsbereich, sondern allgemein der Segregation jegliche konstitutionelle Legitimität.<sup>327</sup> Präsident Eisenhower kommentierte dieses bahnbrechende Urteil einen Tag später äußerst nüchtern: „*the Supreme Court is the law of the land, that he had sworn up to uphold the Constitution, and he would do so in this case.*“<sup>328</sup> Ihm war sehr bewußt zu welchen Verwerfungen dieses Urteil in den USA, besonders in den Südstaaten, führen würde. Hier zeigt sich, wie sehr Eisenhower eine eher neutrale Haltung vertrat. Als gewählter Präsident sah er sich verpflichtet, die Einhaltung der Verfassung zu garantieren, andererseits aber kritisierte er auch, dass Fortschritte bei der Gleichstellung von Weißen und Afroamerikanern nicht durch die Regierung, sondern inkrementell von unten in der Gesellschaft natürlich wachsend erfolgen müssten. Er sorgte sich besonders um die Auswirkungen in den Südstaaten. Die Tatsache, dass er das Gerichtsurteil beinahe teilnahmslos akzeptierte und es an einer klaren politischen Unterstützung dafür fehlen ließ<sup>329</sup>, wird häufig zum Anlass genommen, seine Rolle in der

---

<sup>325</sup> Ewald, William (1981), *Eisenhower the President*. Crucial days 1951-1960. Englewood Cliffs, S. 95.

<sup>326</sup> Kahn, Michael, *Shattering the Myth*, S. 48.

<sup>327</sup> Vgl. Smith, Jean, Eisenhower, S. 708-709.

<sup>328</sup> Zit. nach: Nichols, David, *A Matter of Justice*, S. 67.

<sup>329</sup> So antwortete er nachträglich in einem Interview vom 5. September 1956 auf die Frage ob er die Gerichtsentscheidung von 1954 befürworten würde, dass es keinen Unterschied mache ob er sie befürworte oder

Bürgerrechtspolitik negativ einzuschätzen.<sup>330</sup> Wie vermutet kam es in den Südstaaten nach diesem und einem weiteren als Brown II-bekannt gewordenen Gerichtsurteil, in dem der Oberste Gerichtshof Ausführungsbestimmungen für die Desegregation in den Schulen gab, zu Unruhen und Tumulten. Die Lage spitzte sich zu, als 1957 in Little Rock der Gouverneur des Bundestaates Faubus mit Hilfe der Nationalgarde zu verhindern suchte, dass eine Gruppe farbiger Schüler eine von weißen dominierte Highschool betreten konnte. Damit stellte er sich direkt gegen eine von den Gerichten angeordnete Entscheidung. Eisenhower beorderte Armeeeinheiten nach Little Rock, um dort die Durchsetzung der Gerichtsurteile zu garantieren. Bei seinen Äußerungen zeigte er sich dabei aber keinesfalls als Verfechter der Bürgerrechtspolitik, sondern lediglich als Verteidiger der Verfassung: *„The only assurance I can give you is that the Federal Constitution will be upheld by me and by every legal means under my command.“*<sup>331</sup> Im gleichen Jahr wurde ein von ihm eingebrachtes Gesetz zur Verbesserung der Bürgerrechte von Afroamerikanern vom Kongress verabschiedet.

Der US-Präsident lehnte zwar auf der einen Seite die gewalttätigen Auseinandersetzungen im Süden und die Verbrechen, die von Weißen begangen wurden, insgesamt ab, zeigte sich aber auf der anderen Seite bei einer Pressekonferenz 1958 als immer noch tief von den Idealen des Südens vereinnahmt:

*From babyhood I was raised to respect the word ‚Confederate‘ – very highly, I might add – and for hoodlums such as these to describe themselves as any part or relation to the Confederacy of the mid-nineteenth century is, to my mind, a complete insult.*<sup>332</sup>

Abschließend scheint es mit Verweis auf die widersprüchlichen Äußerungen und Entscheidungen von Präsident Eisenhower mit Bezug auf die Bürgerrechtspolitik schwierig, ein eindeutiges Urteil zu fällen. Er mag kein eingefleischter Rassist gewesen sein, eher scheint die Charakterisierung richtig, dass er sich einfach nicht für diese Fragen interessierte: *„Eisenhower believed that neither personal nor political benefit would accrue from his becoming involved in civil rights. He felt so uncomfortable with the issue that he simply avoided it.“*<sup>333</sup> In einem rückblickenden Kommentar des Direktors des NAACP, Roy Wilkins, in den 50er Jahren heißt es über Eisenhowers Verhalten: *„President Eisenhower was a fine general*

---

nicht. Die Verfassung sei so, wie das Oberste Gericht sie interpretiere und er habe dafür zu sorgen, dass die Verfassung umgesetzt werde. Miller, William, *Two Americans*, S. 346.

<sup>330</sup> Miller, William, *Two Americans*, S. 343.

<sup>331</sup> Zit. nach: Thomas, Evan (2012), *Ike's Bluff*. President Eisenhower's Secret Battle To Save The World. New York, S. 248.

<sup>332</sup> Ambrose, Stephen (1984), *Eisenhower*. 2. Band, The President. New York, S. 497-498.

<sup>333</sup> Borstelmann, Thomas, *Cold War*, S. 89.

*and a good, decent man, but if had fought the World War II the way he fought for civil rights, we would all be speaking German today.*“<sup>334</sup>

Ein anderer Historiker fällt ein ebenso negatives Urteil über ihn:

*But if Truman, thanks in part to the power of Southern Democrats was ineffective, Eisenhower was worse. When the Supreme Court handed down its momentous Brown decision and he was asked to comment, Eisenhower equivocated publicly and denounced it privately.*<sup>335</sup>

Ein ebenso vielschichtiges Bild zeigt sich, wenn es um die Einstellungen von Präsident Eisenhower in Bezug auf die Prozesse der Kolonialisierung und den Umgang mit den neuentstandenen Staaten geht: auf der einen Seite unterstützte er die Unabhängigkeitsbestrebungen und forderte *„we must believe in the right of colonial peoples to achieve independence as we had“*, auf der anderen Seite spiegelten sich in anderen Aussagen das damals vorherrschende rassistische Gedankengut wider, dementsprechend die Staaten der Dritten Welt als *„politically immature and prone to run wild“* eingeschätzt wurden.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> Burk, Robert (1984), *The Eisenhower Administration and Black Civil Rights*. Knoxville, S. 263.

<sup>335</sup> Guglielmo, Thomas/ Lewis, Earl (2003), *Changing Racial Meanings: Race and Ethnicity in the United States, 1930-1964*. In: Bayor, Ronald (Hg.), *Race and Ethnicity in America. A Concise History*. New York, S. 187

<sup>336</sup> Hunt, Michael, *Conclusions: the Decolonization Puzzle in US Policy – Promise versus Performance\**. In: Ryan, David/ Pungong, Victor (2000), *United States and Decolonization*, S. 220.

### **3.3 *Europe First* – Einstellungen in den Administrationen von Truman und Eisenhower**

Doch nicht nur die US-Präsidenten selber müssen in der Frage der *race relations* als Personen ihrer Zeit gesehen und dementsprechend eingeordnet werden, schließlich regierten sie das Land nicht alleine. Dies gilt natürlich auch für die Männer im Umfeld ihrer Administrationen. Die Diplomaten im Außenministerium zeigten ähnlich wie die Gesamtbevölkerung stereotype Einstellungen und Vorurteile gegenüber anderen Ethnien und der Existenz höherwertiger und minderwertiger ‚Rassen‘. Das Konzept ‚Rasse‘ hat in der US-Außenpolitik eine lange Geschichte, wie z.B. der Umgang mit der indianischen Urbevölkerung, der Krieg gegen Mexiko oder der Krieg gegen Japan im Zweiten Weltkrieg belegt.<sup>337</sup> Zwar wuchs nach dem Zweiten Weltkrieg unter den Diplomaten immer stärker die Erkenntnis, dass der interne Umgang mit den nationalen Minderheiten, allen voran natürlich mit den Afroamerikanern, zu einem negativen Bild der USA bei den anderen Staaten führte, was zu verstärkten Bemühungen führte mit Hilfe von Aufklärungsinitiativen, z.B. der United States Information Agency, dieses Bild zu verbessern.<sup>338</sup> Doch kann dies nicht verdecken, dass diese Anstrengungen größtenteils nicht mit einer wirklichen Veränderung der inneren Einstellungen verbunden waren, sondern oberflächliche Propaganda waren. Der US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, Henry Cabot Lodge, kritisierte zwar das mangelnde Taktgefühl bei Reisen von Amerikanern in Staaten Asiens oder Afrikas gegenüber der dortigen Bevölkerung und sieht darin den Grund für ein wachsendes Gefühl innerhalb der Völker, dass US-Amerikaner, ähnlich wie die Kolonialmächte Europas, zwar bereit sein, mit der einheimischen Bevölkerung dieser Länder zusammenzuarbeiten, dass sie aber nicht bereit seien, diese als gleichwertige Partner zu akzeptieren und zu behandeln. Er schlug daher vor, durch sogenannte „*goodwill trips*“ und einem verstärkten gesellschaftlichen Umgang das Image der USA in diesen Ländern zu verbessern. Dabei geht es ihm aber in erster Linie nur darum „*to make them feel that we think they are attractive*.“<sup>339</sup> Hier wird deutlich wie stark die Beharrungskräfte der entwickelten Stereotype die innere Einstellung beeinflussen.

---

<sup>337</sup> Vgl. Krenn, Michael L. (1999), *Black Diplomacy*. African Americans and the State Department 1945-1969. Armonk, S. 28.

<sup>338</sup> Vgl. Krenn, Michael L. (1999), *Black Diplomacy*, S. 30-43.

<sup>339</sup> Lodge to Eisenhower, 28. März 1956 und Eisenhower to Dulles, 30. März 1956, Meetings with the President, January 1956 – July 1956 (4) file, White House Memoranda Series, Box 4, Dulles Papers, DDEL.

Um die Beziehungen und Einflüsse der Variablen ‚Rasse‘ auf die Außenpolitik der USA besser einschätzen zu können, soll daher im Folgenden skizzenhaft auf die Einstellung der wichtigsten außenpolitischen Berater und Außenpolitiker der Ära Truman und Eisenhower eingegangen werden. Da innerhalb dieser Arbeit eine Analyse aller für die Außenpolitik zuständigen Personen auf ihre Einstellungen bezüglich der *race relations* nicht geleistet werden kann, erfolgt eine Konzentration auf die wichtigsten und einflussreichsten Persönlichkeiten.

George F. Kennan, geboren 1904 in Wisconsin, war wie viele in der Regierung Trumans ein Mann der Nordens. Er hatte in Princeton studiert und hat durch seine Tätigkeit im US-amerikanischen Diplomatendienst u.a. in Moskau, Berlin, Prag, Lissabon und London gelebt. Berühmt wurde er vor allem durch sein „langes Telegramm“ 1946 aus Moskau, in dem vor einer neuen kommunistischen Bedrohung durch die UdSSR warnte. Er gehört zu den bestimmenden Männern der US-Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg und zu den Miturhebern der Containment-Doktrin. Der UdSSR-Kenner sagte selber einmal später über seine Tätigkeiten, dass „[the, Anm. d. A.] entire diplomatic experience took place in rather high northern latitudes.“<sup>340</sup>

Dennoch machte Kennan nie einen Hehl aus seinen Einstellungen zur Frage der *race relations*. So schrieb er 1938 in einem privaten Brief, dass seiner Meinung nach die US-Regierung in einen „benevolent despotism“ einer weißen Elite transformiert werden und Minderheiten wie Afroamerikaner, aber auch andere Gruppen wie Frauen und Immigranten ausgeschlossen werden sollten.<sup>341</sup> Afroamerikaner und Juden in den USA waren seiner Ansicht nach einfach nur „maladjusted groups“<sup>342</sup>.

Sein „transatlantisches Weltbild“ kommt auch bei seinen abschätzigen Meinungen zu anderen Weltregionen stark zum Ausdruck. In Bezug auf die Völker Südostasiens, den Mittleren Ostens und auch Lateinamerikas beschreibt er diese als „impulsive, fanatical, ignorant, lazy, unhappy, and prone to mental disorders and other biological deficiencies.“<sup>343</sup> Dagegen gehörten zu den Ecksteinen seiner Weltansicht die alten kulturellen Zentren von Europa. Diese seien meteorologische Zentren, in denen der Großteil des internationalen Lebens produziert würde und von denen es ausging.<sup>344</sup>

---

<sup>340</sup> Kennan, George F. (1968), *Memoirs: 1925-1950*. London, S. 181.

<sup>341</sup> Zit nach Borstelmann, Thomas, *Cold War*, S. 50.

<sup>342</sup> Mayers, David A. (1988), *George Kennan and the dilemmas of US foreign policy*. New York, S. 56.

<sup>343</sup> Borstelmann, Thomas, *Cold War*, S. 50. Vgl. auch Hunt, Michael H. (1987), *Ideology and US foreign policy*. New Haven, S. 162-163, Mayers, David A., George Kennan, S. 271-272; Stephanson, Anders (1989), *Kennan and the art of foreign policy*. Cambridge, Mass., S. 157-175.

<sup>344</sup> Stephanson, Anders, Kennan, S. 157.

Oftmals nutze Kennan rassistisch-fundierte Begründungen, um seine Ansichten zu untermauern oder zu erklären. Das Verhalten der sowjetischen Führer wäre „*the results of century-long contact with Asiatic hordes*“.<sup>345</sup> Auch in dem oben bereits angesprochenem „langen Telegramm“ versuchte er gleichfalls eine Erklärung für das tyrannische System der UdSSR in der teilweise asiatischen Identität der Russen zu suchen. So spiegele sich im Verhalten der sowjetischen Führer eine typische „*attitude of Oriental secretiveness and conspiracy*“ wider, denn die bolschewistische Revolution 1918 habe ihm zufolge, die stark westlich-orientierten Eliten vernichtet und zu einer Art Rückentwicklung der Russen zu „*17th-century semi-Asiatic people*“ geführt.<sup>346</sup>

Insgesamt zeigte sich Kennan sehr kritisch gegenüber Asien: „*it was Asia and Asian-ness that had done so much to corrupt the healthier, European elements of Russian life and character*“.<sup>347</sup>

Kennan war aber nicht der einzige Politiker in Trumans Regierung mit dieser Einstellung in Bezug zu *race relations*. Auch wenn man beispielhaft die beiden Außenminister Trumans, James Byrnes und George C. Marshall betrachtet, lassen sich ähnliche Vorurteile nachweisen. Schon Trumans Wahl des Südstaatlers James Byrnes zu seinem ersten US-Außenminister kann als Beweis dafür gelten, wie stark immer noch der Einfluss des weißen Südens in der US-Politik war und wie wenig Rücksicht genommen wurde auf die Meinung der afroamerikanischen Bevölkerungsgruppe. Ende der 30er Jahre trat der damalige Senator Byrne vor allem als scharfer Kritiker aller Versuche, Lynchjustiz zu verbieten, in Erscheinung. Seine Argumentation war, dass Anti-Lynch Gesetze unnötig seien, da Fälle von Lynchjustiz sowieso weniger würden, da die afroamerikanische Bevölkerung weniger Vergehen gegen weiße Frauen beginge, aufgrund eines „*moral improvement of the Southern Negro*“. Dies zeigt implizit, dass er von einer Minderwertigkeit der Afroamerikaner ausging.<sup>348</sup> So urteilt der Historiker John Egerton über diesen Außenminister, dass er ein „*chronic, absolute, unquestioning believer in the natural inferiority of the African stock*“<sup>349</sup> war.

---

<sup>345</sup> Kennan, Georg F., Memoir, S. 74.

<sup>346</sup> Zit. nach Borstelmann, Thomas, Cold War, S. 50

<sup>347</sup> Borstelmann, Thomas, Cold War, S. 50.

<sup>348</sup> Vgl. Finley, Keith M. (2008), *Delaying the dream*. Southern senators and the fight against civil rights, 1936-1965. Baton Rouge, S. 39.

<sup>349</sup> Egerton, John (1994), *Speak now against the day*: The generation before the civil rights movement in the South. New York, S. 576-577.

Dass er auch später noch diese rassistischen Ansichten vertrat, wird durch sein Verhalten als Gouverneur von South Carolina (1950-1954) widergespiegelt, als er offen für die Beibehaltung der Segregation in Schulen und anderen Einrichtungen plädierte.<sup>350</sup>

Auch Dean Acheson, der einflussreichste Außenpolitiker der Administration Truman, muss vor diesem Hintergrund auf seine Einstellungen bezüglich unterschiedlicher Ethnien untersucht werden. Auf der einen Seite kritisierte Acheson in einem 1946 verfassten Brief für die *Fair Employment Practices Commission* die Diskriminierung im eigenen Land und sieht in ihr einen großen Schaden für die US-Diplomatie und das Ansehen der USA in der Welt. Dies scheint also eine gewisse Sensitivität für das Problem des Rassismus widerzuspiegeln.<sup>351</sup>

In Wirklichkeit war dies jedoch nur Ausdruck eines sehr praktisch denkenden Menschen, der tatsächlich auch verhaftet war in den gesellschaftlichen Einstellungen seiner Zeit: „*Acheson was a passionate Europhile who disliked and disparaged Asians, Latin Americans, and other people of color [...]*“.<sup>352</sup> Auch seine Handlungen und weiteren Äußerungen zeichnen eher das Bild eines im weißen Suprematie-Gedanken verhafteten Politikers. Trotz seiner Warnungen vor den problematischen Konsequenzen der Segregation für die Stellung der USA in der Welt, sah er keinen Anlass sein durch und durch segregiertes Ministerium aufzubrechen.<sup>353</sup> Er unterstützte die Apartheid-Politik in Südafrika und war wenig offen für die Forderung nach ethnischer Gleichberechtigung oder die antikolonialistischen Freiheitsbestrebungen der kolonialen Welt.<sup>354</sup> In späteren Jahren begründete der ehemalige Außenminister Acheson seine Ablehnung des Vietnamkrieges u.a. mit damit, dass zuviel Blut vergossen würde „*for those little people just out of the trees*“.<sup>355</sup> Die sogenannte „Dritte Welt“ blieb ihm fremd, was auch damit zusammenhing, dass er wenig über diese Regionen wußte. Auch wenn er Asiaten oder Araber nicht explizit als „minderwertig“ beschrieb, unterschied er klar zwischen zivilisierten und unzivilisierten Völkern. So nannte er einmal den philippinischen Präsidenten Quirino „ein Kind der Natur“.<sup>356</sup>

---

<sup>350</sup> Krenn, Miacheal (1999), *Black Diplomacy*, S. 17.

<sup>351</sup> Vgl. Dudziak, Mary (1988), *Desegregation as a cold war imperative*. In: *Stanford Law Review* 41:61, S. 101.

<sup>352</sup> Borstelmann, Thomas (1999), *Jim Crow's Coming Out: Race Relations and American Foreign Policy in the Truman Years*. In: *Presidential Studies Quarterly*. 29:3, S. 553.

<sup>353</sup> Vgl. Plummer, Brenda (1996), *Rising wind: Black Americans and U.S. foreign affairs, 1935-1960*. Chapel Hill, S. 272-273.

<sup>354</sup> Vgl. Brinkley, Douglas (1992), *Dean Acheson: The cold war years, 1953-71*. New Haven, S. 303-304; Acheson, Dean (1969), *Present at creation: My years in the State Department*. New York, S. 112.

<sup>355</sup> Isaacson, Walter/ Thomas, Evan (1986), *The wise men. Six friends and the world they made: Acheson, Bohlen, Harriman, Kennan, Lovett, McCloy*. New York, S. 698.

<sup>356</sup> Beisner, Robert L. (2006), *Dean Acheson. A Life in the Cold War*. Oxford, S. 211.



Implizit schwang bei ihm dennoch stets der Gedanke mit, dass es eine ‚rassisch‘ begründete Unterlegenheit dieser Völker gebe, die sich in ihrer Unterentwickeltheit widerspiegele. In einer Anhörung vor dem Kongress im Februar 1949 pries er zwar die guten Absichten der nach Unabhängigkeit strebenden Völker der Dritten Welt, prophezeite aber im selben Atemzug, dass die Erlangung dieser Unabhängigkeit nur Chaos mit sich brächte, da es diesen Völkern an Erfahrung für soziale Organisationen und Regierungen fehle.<sup>357</sup> Wie zur Bestätigung seiner Vorhersagen äußerte er sich 1961 über die politischen Anführer in Lateinamerika und Asien abfällig und charakterisierte als „*wholly incompetent to manage their own affairs*.“<sup>358</sup>

Gleichzeitig läßt sich bei Achesons politischer Einstellung zudem eine klare Orientierung auf den atlantischen Raum nachweisen. Schon durch seine Abstammung, seine Erziehung und sein äußeres Erscheinungsbild spiegelte er die typischen Charakteristika der Ostküsteneliten wider, wobei der Historiker Kaplan bei der Verortung dieser Merkmale den Brückenschlag von den Ostküste der USA bis hin zu östlichen Küsten des Atlantiks macht und so auf die Gemeinsamkeiten und engen Bindungen zwischen den Eliten der US-amerikanischen Ostküste und den des europäischen Festlandes hinweist.<sup>359</sup> Achesons Eurozentrismus fällt auch bei einer Analyse seiner Reisetätigkeiten als Außenminister ins Auge. Während er in seiner Amtszeit wenigstens elf Mal den europäischen Kontinent besuchte, stattete er z.B. dem asiatischen Raum in demselben Zeitraum keinen einzigen Besuch ab.<sup>360</sup>

John Foster Dulles, der bereits unter Präsident Truman mit wichtigen außenpolitischen Missionen, wie den Verhandlungen des Friedensvertrages mit Japan, betraut worden war, avancierte unter Präsident Eisenhower, der ihn zum Chef des State Department machte, zur zentralen Figur der US-Außenpolitik. Bereits sein Großvater und ein weiterer Onkel hatten diese diplomatische Spitzenposition inne. Erste eigene Erfahrungen auf dem diplomatischen Parkett sammelte Dulles als US-Delegierter bei der Friedenskonferenz von Versailles 1919.

Bis zu seinem Amtsantritt als Außenminister blieb sein Fokus stark europazentriert. Sein Wissen über die Dritte Welt war begrenzt. Außer seiner Tätigkeit als Verhandlungsführer für den Friedensvertrag mit Japan Anfang der 50er Jahre, hatte er sich mit den Regionen der Erde

---

<sup>357</sup> Beisner, Robert L., Dean Acheson, S. 211.

<sup>358</sup> Acheson, Dean (1961), Fifty Years After. In: *Yale Review*. 51, S. 7.

<sup>359</sup> Kaplan, Lawrence S. (1993), Dean Acheson and the Atlantic Community. In: Brinkley, Douglas (Hg), *Dean Acheson and the Making of U.S. Foreign Policy*. Houndsmills, S. 28.

<sup>360</sup> Vgl. Hemmer/ Katzenstein, No NATO, S. 591.

jenseits Europas wenig beschäftigt: „*Like most white Americans concerned with foreign affairs in the 1950s, they [Dulles und andere, Anm. d. A.] were men of Europe.*“<sup>361</sup>

Exemplarisch dafür steht sein Umgang mit den Forderungen Indiens 1956, die portugiesische Kolonie Goa wieder dem indischen Staatsgebiet einzugliedern. In diesem Zusammenhang sprach Dulles davon, dass „*all the world*“<sup>362</sup> Goa als portugiesische Provinz betrachte, wobei für ihn „*the world*“ gleichbedeutend war mit „Europa“.<sup>363</sup>

Borstelmann verortet daher Dulles' Gegnerschaft und Kritik am europäischen Kolonialismus weniger in einer sympathisierenden Einstellung zu den um die Freiheit kämpfenden Staaten, als vielmehr in dessen Verständnis von den nationalen Interessen der USA im Kalten Krieg.<sup>364</sup> In Bezug auf Dulles' Einstellungen zur Frage der *race relations* zeigt sich, dass er trotz einiger Lippenbekenntnisse zur Problematik, die die US-amerikanische Segregation für die Außenpolitik mit sich bringt, insgesamt doch sehr indifferent diesem Thema gegenüberstand. So antwortete er z.B. auf ein Schreiben eines langjährigen Gefährten aus South Carolina, der sich über die Agitation der NAACP beschwerte: „*The segregation issue is fortunately not a foreign policy issue.*“<sup>365</sup>

Gegenüber dem Botschafter Wellington Koo von Taiwan äußerte er sich 1951: „*the Oriental mind, particularly that of the Japanese, was always more devious than the Occidental mind.*“<sup>366</sup>

Dass John Foster Dulles nicht zu den Vorreitern der Bürgerrechtsbewegung und einer Abkehr von der Ideologie eines Supremats der Weißen gehörte, wird u.a. durch die Äußerungen von Adam Clayton Powell, einem Mitglied des US-Repräsentantenhauses, belegt, der 1955 seine Forderung an Präsident Eisenhower Außenminister Dulles zu ersetzen damit begründete, dass jemand benötigt würde, der realisieren würde, dass die Herrschaft des weißen Mannes und der westlichen Zivilisation über die Welt vorbei sei und dass es vollständiger Gleichheit aller Völker, ob schwarz, braun, gelb oder weiß, bedürfe.<sup>367</sup>

Acheson, Kennan oder auch der einflussreiche Kolumnist Walter Lippmann gehörten einer Fraktion im Außenministerium an, die als *Europe-first internationalists* charakterisiert wird.

---

<sup>361</sup> Borstelmann, Thomas, *The Cold War*, S. 111.

<sup>362</sup> Isaacs, Harold (1980), *Scratches on Our Minds: American Views of China and India*. New York, S. 39.

<sup>363</sup> Vgl. Borstelmann, Thomas, *The Cold War*, S. 111.

<sup>364</sup> Vgl. Borstelmann, Thomas, *The Cold War*, S. 111.

<sup>365</sup> Dulles to Houston, 24. März 1956 in: Papers of John Foster Dulles, Box 104, Seeley Mudd Library, Princeton University (SML).

<sup>366</sup> Dower, John W. (1993), *War without Mercy. Race and power in the Pacific War*. New York, S. 310.

<sup>367</sup> Powell to Eisenhower, Department of State File (November - December 1955), Subject Series, Confidential File, White House Central Files, Eisenhower Papers, DDEL.

In der von ihnen getätigten Unterscheidung zwischen zentralen und peripheren Interessen legten sie den Fokus ihres politischen Denkens auf ein Verhindern der Ausbreitung des sowjetischen Einflussbereichs auf Westeuropa. Das Engagement in anderen Weltregionen sollte zugunsten eines verstärkten Engagements in Europa reduziert werden.<sup>368</sup>

Die Vorgänge, die im Rahmen der Dekolonisierung abliefen, stellten die US-Administrationen in den späten 40er, den 50er und 60er Jahren vor große konzeptuelle Herausforderungen. Während auf der einen Seite US-Diplomaten, wie weiter oben bereits angedeutet, die verschiedenen Regionen der Dritten Welt als „*potential vital to the geostrategic and politico-psychological balance of power between East and West*“<sup>369</sup> ansahen

Insbesondere gegenüber den aus den Dekolonisierungsprozessen hervorgegangenen neuen Staaten in Asien und im Mittleren Osten zeigte das diplomatische Establishment in den USA mehrheitlich eine kritische Haltung. „Instabilität“ wurde zu einem der die Diskussionen und den Umgang mit diesen bestimmenden „*generic term*“.<sup>370</sup> Aus Sicht der wichtigsten Entscheidungsträger waren diese neuenstandenen Staaten „*ill prepared*“ und immer noch „*constrained by the colonial structures and institutions*“.<sup>371</sup> So fasste das US-Außenministerium in einem Memorandum zusammen, welchen Ansatz Washington gegenüber Ägypten und der ganzen Region des Nahen Ostens wählen sollte:

*It would [...] be a grave error not to take seriously the implication that the US, to deal effectively with this area, must to a certain extent adopt the attitude of an intelligent parent faced with a 'problem child' [...].*

Und in einer Beschreibung des ägyptischen Staatspräsidenten Nassers heißt es:

*„[...] it would be unwise not to recognize that the schizophrenic overtones which occasionally emerge are not only symptomatic of the state of mind of a man [...] but [...] are also indicative of the state of present-day Egyptian society. It is likely that this observation would hold true for a large part of the Middle East and even the oriental world in general. [...] people in such a frame of mind must be handled with great patience and tact [...].“*<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup> Gaddis, John (1977), *Korea in American Politics, Strategy, and Diplomacy, 1945-1950*. In: Nagai, Yonosuke/ Iriye, Akira (Hg.), *The Origins of the Cold War in Asia*. New York, S. 281.

<sup>369</sup> McMahon, Robert J. (2001), *Introduction: The Challenge of the Third World*. In: Hahn Peter L./ Heiss, Mary Ann (Hg.), *Empire and Revolution. The United States and the Third World since 1945*. Columbus, S. 5.

<sup>370</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 66.

<sup>371</sup> Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*, S. 66.

<sup>372</sup> Cairo to State Department, Despatch 77, 12 July 1954, US National Archives, Department of States Records, Central Decimal File, 774.00/7-1254.

Ihnen gegenüber standen Vertreter der *Asia-first Nationalists*. Zu dieser Gruppe gehörten u.a. der mächtige Senator Robert Taft oder der Verleger-Magnat Henry Luce. Taft, der als ausgesprochener Verfechter eines Isolationismus<sup>373</sup> galt, kritisierte die seiner Meinung nach zu starke Fokussierung der Truman-Administration auf Europa. Auch wenn die Isolationisten weiterhin einen Rückzug der USA in das *Fortress America* als Ideal für die US-Außenpolitik ansahen, mussten sie vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Entwicklungen, die zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges geführt hatten, den Isolationismus an sich in Misskredit gebracht hatten, dies vorsichtiger formulieren. Sie lehnten US-amerikanisches Engagement in der Welt nicht mehr komplett ab, forderten jedoch die Aufmerksamkeit weg von Europa und mehr in Richtung Asien zu lenken.<sup>374</sup> Es muss aber hinzugefügt werden, dass dies weniger aus einer Bewunderung für die asiatische Kultur oder die dortigen Nationen geschah, sondern auf strategischen Überlegungen beruhte. Die Vertreter des *Asia-first*- Ansatzes konnten jedoch nie denselben Einfluss auf die Außenpolitik erlangen, wie dies für die *Europe-first*-Anhänger galt.<sup>375</sup>

Es zeigt sich deutlich, wie stark Politiker nach dem Zweiten Weltkrieg noch von der Vergangenheit und traditionellen Vorstellungen beeinflusst waren. Im Außenministerium dominierte ein *Eastern Establishment*, dessen Sozialisierung starke Parallelen aufwies: aufgewachsen an der US-Ostküste, Absolventen der großen *Ivy League*-Universitäten und lange Zeit gearbeitet an der Wallstreet und in den großen Anwaltsfirmen.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> So äußerte Taft im US-Senat vor dem Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg, dass „war [...] even worse [sei, Anm. d. A.] than a German victory.“ Patterson, James (1972), *Mr. Republican*. Boston, S. 243.

<sup>374</sup> Vgl. Purifoy, Lewis (1976), *Harry Truman's China Policy*. New York, S. 49-50.

<sup>375</sup> Vgl. Cohen, Warren (2000), *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*. New York, S. 177-180.

<sup>376</sup> Isaacson/ Thomas, *Wise Men*, S. 20-25.

Thomas Borstelmann urteilt, dass

*[...] the elite white man who ran State and Defense Departments [...] were comfortable with the world they had grown up and succeeded in, a world marked by European power; Third World weakness, and nearly ubiquitous racial segregation. [...] assumptions of white racial superiority underlay their interpretations of the postwar situation facing Washington.*<sup>377</sup>

---

<sup>377</sup> Borstelmann, Thomas, Cold War, S. 49.

### 3.4 Der US-amerikanische Senat unter Truman und Eisenhower

Die US-amerikanische Verfassung ist durch ein ausgeklügeltes System von *checks and balances* gekennzeichnet. Die Väter der Verfassung schufen mit dem Präsidentenamt zwar eine sehr wirkmächtige Exekutive, die jedoch keine absolut vom US-Kongress unabhängige Macht besitzt. So bilden auch in der Außenpolitik der Präsident auf der einen Seite und der Kongress auf der anderen Seite die beiden zentralen Pole im Entscheidungsprozess. Mit Bezug auf das in dieser Arbeit behandelte Thema der internationalen Verträge sieht die Verfassung vor, dass dem Präsidenten zwar das Recht zusteht, diese abzuschließen, dass er aber zur Ratifikation dieser Verträge auf die Zustimmung des Senats angewiesen ist. Dieser muss mit einer Zweidrittelmehrheit allen Verträgen zustimmen.<sup>378</sup> Wie machtvoll die Position der oberen Kammer des US-Parlaments in Bezug auf internationale Verträge ist, mußte z.B. Präsident Woodrow Wilson erfahren, als die Senatoren 1919 den von ihm mitausgehandelten Versailler Vertrag nicht ratifizierten und damit gleichzeitig auch einen Beitritt der USA zum gerade durch Präsident Wilson initiierten Völkerbund ablehnten.

Vor dem Hintergrund dieser möglichen Vetomacht beim Abschluss auch von Allianzverträgen scheint es angebracht, sich mit der Zusammensetzung und den Einstellungen dieser Kammer näher zu beschäftigen.

In dem hier untersuchten Zeitraum der Präsidentschaften Trumans und Eisenhowers gab es im Senat stets wechselnde Mehrheiten zwischen den Demokraten und Republikanern und dazu noch sehr knappe Mehrheitsverhältnisse. Einzig bei Trumans Wiederwahl 1948 hatten die Demokraten mit 54 Sitzen gegenüber den Republikanern mit 42 Sitzen eine deutliche Mehrheit. In den nachfolgenden Kongressen hatte die Mehrheitspartei nie mehr als ein oder zwei Sitze Vorsprung. Angesichts der durch die Verfassung vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit bei der Ratifikation von internationalen Verträgen bedeuteten diese knappen Mehrheitsverhältnisse, dass sowohl Präsident Truman aber noch stärker Präsident Eisenhower für die Zustimmung zu ihrer Bündnispolitik auf eine Kooperation beider Parteien angewiesen war.

Da im US-Senat traditionell die Parteizugehörigkeit eine eher geringe Rolle spielt und es keinen Fraktionszwang gibt, wie er u.a. vom Deutschen Bundestag bekannt ist, ist die ideologische Ausrichtung der unterschiedlichen Senatoren zumeist wichtiger als ihre Parteizugehörigkeit. So existierte im hier untersuchten Zeitraum im US-Senat eine inoffizielle Koalition zwischen der

---

<sup>378</sup> Vgl. Hacke, Christian, Weltmacht, S. 38.

konservativen Mehrheit der republikanischen Partei und den vor allem aus den Südstaaten stammenden Konservativen der Demokraten.<sup>379</sup>

Bei einer Untersuchung der US-Senats entlang der beiden Dimensionen liberal bis konservativ unter Berücksichtigung der *Conservative Coalition Scores* als Messinstrument für die ideologische Ausrichtung, wird deutlich, dass diese Kammer vor allen in den 50er Jahren von stark konservativ geprägten Senatoren dominiert wurde.

Tabelle 5: Ideologische Ausrichtung im US-Senat in den 1950er Jahren

Alle Senatoren					
Congress	Liberal		Moderate		Conservative
83rd	13	10	5	16	59
84th	13	11	14	17	41
85th	17	7	12	22	40

(Quelle: Sinclair, Barbara (1989), *The Transformation of the U.S. Senate*. Baltimore, S. 9)

Aus der Tabelle 5 lässt sich ablesen, dass der 83. Kongress mit zu den konservativsten gezählt werden kann, dass aber auch in den folgenden Kongressen die moderaten und extrem Konservativen stets eine Mehrheit behielten.

Um seine legislativen Aufgaben erfüllen zu können, hat der Senat Komitees eingerichtet, in denen die eigentliche Arbeit geleistet wird. Auf der Grundlage des *Legislative Reorganization Act* of 1946 gab es seitdem 15 Komitees, wobei im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit vor allem das Komitee für Auswärtige Angelegenheiten von Bedeutung ist. Aufgrund des seit dem 19. Jahrhunderts vorherrschenden Senioritätsprinzips bei der Besetzung der Posten der Vorsitzenden von Komitees waren diese vor allem in der Hand der aus den Südstaaten kommenden konservativ ausgerichteten Demokraten. Diese kamen aus Staaten, die traditionell demokratisch wählten und so den jeweiligen Senatoren meist lange Amtszeiten ermöglichten. Die konservative Ausrichtung des Senats spiegelte sich natürlich auch in der Einstellung der verschiedenen Komitees wider. Nur

---

<sup>379</sup> Vgl. hierzu u.a. Manley, John F. (1973), *The Conservative Coalition in Congress*. In: *Behavioral Scientist* 17, S. 223-47; Shelley, Mack C., II (1983), *Permanent Majority*. The Conservative Coalition in the United States Congress. Alabama.

das Komitee für Auswärtige Angelegenheiten war entgegen diesem Trend eher liberal eingestellt.<sup>380</sup>

Die konservative Gesinnung zeigte sich auch im Umgang mit der Bürgerrechtsbewegung und dem Umgang mit den Minderheiten in den USA. Bis 1946 war Afroamerikanern nicht einmal als Berichterstatter der Zugang zur Bühne für die Vertreter der Presse gestattet und bis 1949 gab es streng getrennte Essräume.<sup>381</sup> Während des Kampfes der Afroamerikaner gegen die Segregation und für ihre Gleichberechtigung wurde der US-Senat zum Hauptschlachtfeld. Während das US-Repräsentantenhaus oftmals Gesetzesvorschläge der Präsidenten Truman und Eisenhower zu Angelegenheiten der Bürgerrechtsbewegung durchwinkte, stießen diese in der zweiten Kammer des US-Parlaments auf heftige Gegenwehr.<sup>382</sup> Hier kam zum einen die konservative Gesamtausrichtung, aber besonders der starke Einfluss der sehr konservativen Südstaatendemokraten zum Tragen:

*[...] southern senators routinely depicted blacks as inferiors with none of the attributes thought essential for success in American society. Southern senators considered African Americans childlike in their mental abilities but savage in an alleged innate predisposition to violence.*<sup>383</sup>

Im Kampf gegen die Aufhebung der Segregation und für eine Gleichbehandlung der Afroamerikaner spielte u.a. der demokratische Senator aus Texas, Thomas Connally, eine wichtige Rolle. Dies ist insofern nicht unerheblich, da Senator Connally von 1949-1953 Vorsitzender des auswärtigen Ausschusses war. Connally wurde 1877 in Texas geboren, wuchs als Sohn eines konföderierten Veteranen auf und blieb Zeit seines Lebens treu gegenüber den Interessen des Südens. Diese Haltung zeigte sich zunächst bei seiner strikten Ablehnung der Anti-Lynching Gesetzesinitiativen der 30er Jahre.<sup>384</sup> Hier konnte er zusammen mit anderen Senatoren aus dem Süden unter Androhung eines Filibusters verhindern, dass derartige Gesetzesvorschläge überhaupt ins Plenum zur Abstimmung gestellt wurden.<sup>385</sup> Mit derselben Verve kämpfte Connally auch gegen die Anti-poll Gesetzesvorlagen und weitere Initiativen, die darauf abzielten, das System der Segregation aufzuhebeln.<sup>386</sup> Aber auch auf republikanischer Seite gab es Senatoren, die dem Konzept einer Unterschiedlichkeit der

---

<sup>380</sup> Sinclair, Barbara (1989), *The Transformation of the U.S. Senate*. Baltimore, S. 25-27.

<sup>381</sup> Vgl. Gould, Lewis L. (2005), *The most exclusive club*. A History of the Modern United States Senate. New York, S. 183-184.

<sup>382</sup> Vgl. Finley, Keith M., *Delaying the dream*, S. 4 und 13.

<sup>383</sup> Finley, Keith M., *Delaying the dream*, S. 8.

<sup>384</sup> Finley, Keith M., *Delaying the dream*, S. 24.

<sup>385</sup> Vgl. Gould, Lewis L., *exclusive club*, S. 147.

<sup>386</sup> Finley, Keith M., *Delaying the dream*, S. 61-62.



verschiedenen ‚Rassen‘ anhängen. So wuchs z.B. der einflussreiche Senator Robert A. Taft in einer Familie auf, deren Überzeugung es war, dass minderwertige ‚Rassen‘, womit zum einen die Einheimischen in den Kolonien, andererseits aber auch die Afroamerikaner in den USA gemeint waren, erzogen werden müssten, damit diese den selben hohen Standard erreichen könnten wie die Weißen. Seinem Vater, dem vormaligen US-Präsident William H. Taft, zufolge wäre es Aufgabe der zivilisatorisch hochentwickelten Anglo-Amerikaner die Afroamerikaner und die weniger entwickelten ‚Rassen‘ durch Erziehung zum Aufstieg anzuleiten. Auch wenn Senator Taft sich in den 30er Jahren von der Vorstellung, dass die weiße ‚Rasse‘ die anderen minderwertigen Rassen „erziehen“ müsste, verabschiedete und vielmehr die Meinung vertrat, dass diese sich nur selbst helfen könnten, blieb er dem Konzept des weißen Supremats verhaftet.<sup>387</sup>

Obwohl es die Senatoren aus den Südstaaten mit ihrer Widerstandshaltung schafften, Trumans Gesetzesinitiativen aus seinem Bürgerrechtsprogramm weitestgehend zu blockieren, schwand ihre Unterstützung im Senat in den 50er Jahren. Neben der Fraktion der Senatoren, die als streng Konservative jegliche Änderungen des Status-quo ablehnten, gab es eine Reihe von Senatoren mit einer mehr ambivalenten Haltung. Zu diesen gehörten John Sparkman, Olin Johnston, J. William Fulbright und Lyndon B. Johnson. Obwohl auch diese Politiker eindeutige Verteidiger der Ideologie einer weißen Suprematie waren, zeigten sie sich gegenüber liberalen Sozialprogrammen aufgeschlossener als ihre extrem konservativen Kollegen.<sup>388</sup> Es war schließlich auch dem Einfluss des mächtigen Mehrheitsführers Lyndon B. Johnson zu verdanken, dass 1957 der erste bedeutende *Civil Rights Act* trotz des heftigen Widerstandes durch einige andere Südstaatensensatoren auch im Senat mit Mehrheit verabschiedet werden konnte. Auch wenn diese Gesetz inhaltlich sehr begrenzt war und hauptsächlich allen Amerikanern die Ausübung ihre Wahlrechts garantieren sollte, stellte es doch einen wichtigen Wendepunkt dar, denn mit seiner Verabschiedung durchbrachen die Senatoren zum ersten Mal die lange Zeit erfolgreiche Blockadehaltung der konservative Anhänger der Rassentrennung.<sup>389</sup>

---

<sup>387</sup> Wunderlin, Clarence E. (2005), *Robert A. Taft. Ideas, Tradition, and Party in U.S. Foreign Policy*. Lanham, S. 46.

<sup>388</sup> Finley, Keith M., *Delaying the dream*, S. 135.

<sup>389</sup> Gould, Lewis L., *exclusive club*, S. 223.

### 3.5 Zusammenfassung

Ähnlich wie in der Bevölkerung gab es auch in den US-Regierungen von Truman und Eisenhower Vorurteile und kulturelle Stereotypenvorstellungen gegenüber anderen Kulturen und Zivilisationen. Innenpolitisch waren es schließlich die staatlichen Institutionen, die das System der Segregation und die Jim-Crow-Gesetze etabliert hatten und aufrecht erhielten. Auch in der Außenpolitik ist ‚Rasse‘ ein nicht zu vernachlässigender Faktor. Duignan und Gann stellten sogar fest: „*From the beginnings of their nation, Americans were less class-conscious than Europeans. But what Americans lacked in class prejudice, they made up in racial prejudice.*”<sup>390</sup> Gehörten die USA zwar nicht zum Kreis der Kolonialmächte, gab es spätestens seit 1898 und dem Krieg gegen Spanien und der Annexion Hawaiis einen robusten Diskurs in dem Land über Theorie und Praxis einer *White Supremacy*.<sup>391</sup> Spätestens mit US-Präsident Theodore Roosevelt hielten die Gedanken einer weißen Überlegenheit Einzug in das Weiße Haus.<sup>392</sup> Immer stärker beeinflussten auch *White Supremacy*-Theoretiker wie Madison Grant oder Lothrop Stoddard das Denken der US-Außenpolitik, so dass dieser Ansatz zu einem Grundpfeiler für die auswärtigen Beziehungen dieses Landes wurde.<sup>393</sup>

Der Zweite Weltkrieg, verbunden mit dem Kampf gegen das faschistische deutsche Regime, das aufgrund seiner rassistischen Staatsideologie die Ausrottung angeblich minderwertiger ‚Rassen‘ verfolgte, wirkte auch auf die ihrerseits selber in Bezug auf Fragen der *race relations* tief gesplante US-amerikanische Gesellschaft. Die US-Politik stand vor dem Dilemma, in Europa für die Freiheit und Menschenrechte zu kämpfen während im eigenen Land Minderheiten diskriminiert wurden. Der Zweite Weltkrieg führte daher auch zu einer tiefen Krise der *White Supremacy*. Obwohl diese Dissonanz nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem verstärkten Impuls in der Bürgerrechtsbewegung führte, muss anhand der oben dargelegten Ausführungen festgehalten werden, dass bei den beiden Präsidenten Truman und Eisenhower, aber auch bei den führenden Politiker in den Administrationen dieser beiden Präsidenten eine zumindest stark ambivalente Einstellung gegenüber Fragen der Bürgerrechtsbewegung vorherrschte.

---

<sup>390</sup> Duignan/ Gann, *Spanish Speakers*, S. 253.

<sup>391</sup> Vgl. Horne, Gerald (1999), *Race from Power: U.S. Foreign Policy and the General Crisis of “White Supremacy”*. In: Hogan, Micheal J. (Hg.), *Ambiguous legacy: U.S. foreign relations in the “American Century”*. Cambridge, Mass., S. 308.

<sup>392</sup> Vgl. Horne, Gerald, *Race from Power*, S. 309, 317.

<sup>393</sup> Vgl. Sharbach, Sarah E. (1993), *Stereotypes of Latin America. Press Images and U.S. Foreign Policy, 1920-1933*. New York/ London, S. 6.

Beide Regierungen konnten sich den Entwicklungen einer immer stärkeren Desegregationsbewegung nicht mehr verschließen, zum einen aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen wie z.B. einer immer steigenden Bedeutung afroamerikanischer Wählerschichten und dem Druck der Bürgerrechtsbewegung zum anderen aber auch aufgrund der judikativen Entscheidungen, hier natürlich vor allem wegen der Brown-Entscheidung. Gleichzeitig geriet die US-amerikanische Politik immer stärker unter Rechtfertigungsdruck vor der internationalen Öffentlichkeit. Dennoch zeigt sich, dass Truman, Eisenhower und ihre wichtigsten außenpolitischen Berater in gewissem Umfang der Ideologie einer weißen Suprematie verhaftet blieben. Dieses Kapitel beabsichtigte nicht Truman, Eisenhower oder ihre Administrationen als Rassisten zu brandmarken, es sollte vielmehr aufzeigen, dass Ihnen aufgrund ihrer Herkunft und Sozialisierung Einstellungen und Stereotype vermittelt wurden, die auch noch während ihrer aktiven politischen Zeit virulent waren. Sie können nicht als „Rassisten“ im klassischen Sinn charakterisiert werden, wohl aber gab es bei ihnen Indizien, die darauf hindeuten, dass sie Vorurteile und stereotypes Denken in Bezug auf *race* in ihrer Persönlichkeit mit sich trugen. Desweiteren wurden ihre *mental maps* bestimmt durch eine Fokussierung auf den europäischen Kontinent und die europäischen Gesellschaften. Dies gilt im stärkeren Maße für die Truman-Administration der 40er Jahre, denn die weltpolitischen Gegebenheiten zwangen die Politik in den 50er Jahren sich auch verstärkt den anderen Weltregionen zuzuwenden. Doch trotz dieser Verschiebung des Blickwinkels bestanden auch bei der Eisenhower-Administration der 50er Jahre die Grundtendenzen dieses Europazentrismus.

Wie die kognitive Einbettung in die Denkmuster einer Ideologie der weißen Suprematie auch Einfluss auf ihr Handeln und Tun hatte, soll in den weiteren Abschnitten untersucht werden.

Thomas McCormick hat festgestellt: „*People do not think one way about their national society and a different way about the world society. Instead, they tend to project and internationalize conceptual frameworks first articulated at home.*”<sup>394</sup>

Wirkten sich also diese Einstellungen und Stereotype auf den Umgang von Präsident Truman oder Präsident Eisenhower und seinen Administrationen mit den unterschiedlichen Regionen der Welt in Bezug auf allianzpolitische Aspekte aus?

---

<sup>394</sup> McCormick, Thomas (1982), Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History. In: *Reviews in American History* 10:4, S. 326.

## 4 Die Bündnissystempolitik der USA

### 4.1 Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)

#### 4.1.1 Die Entstehung der OAS

##### *Amerikanische Integrationsbestrebungen bis 1945*

Die ersten Ansätze, die multilaterale Zusammenarbeit auf dem amerikanischen Kontinent in eine institutionalisierte Form zu überführen, reichen zurück bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Grundpfeiler waren dabei zum einen der Plan des südamerikanischen Befreiers Simon Bolivar, der vorsah, die von der spanischen Herrschaft befreiten Gebiete in einem größeren Verband zusammenzufassen, sowie zum anderen die nach dem US-Präsidenten Monroe benannte Doktrin, die darauf ausgerichtet war, den amerikanischen Kontinent im Austausch gegen Nichteinmischung der Vereinigten Staaten in europäische Angelegenheiten dem Einfluss der Großmächte Europas zu entziehen. War jedoch eine erste Phase des Panamerikanismus noch von einer eher zurückhaltenden bis kritischen Einstellung der südamerikanischen Länder gegenüber den USA geprägt, waren es diese, die mit der Einberufung der 1. Internationalen Konferenz von Washington 1889-1890, neue Akzente setzen. Auch wenn die dort erzielten Ergebnisse recht bescheiden ausfielen, lag doch die eigentliche Bedeutung dieser Konferenz in der Tatsache, dass sie die „Initialzündung für einen Prozess der internationalen Organisation auf interamerikanischer Ebene gab“<sup>395</sup>. Dieser Prozess brachte über weitere interamerikanische Konferenzen bis zum Zweiten Weltkrieg ein kaum noch zu überschaubares Konglomerat von Organisationen, ad-hoc Gremien und Konventionen hervor. Am Schluss der Entwicklung führte diese Entwicklung zur Gründung der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS).

So wurde 1889 die Internationale Union der Amerikanischen Republiken zur schnellen Sammlung und Verteilung von Wirtschaftsdaten und gleichzeitig ein Wirtschaftsbüro, das als Sekretariat diente, gegründet. Seit 1910 hieß dieser Zusammenschluss nur noch Union der Amerikanischen Republiken, an deren Spitze ein Büro mit Namen Panamerikanische Union (PAU) stand.

---

<sup>395</sup> Brock, Lothar (1975), *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA. Meisenheim/Glan, S. 52.

Während des Zweiten Weltkrieges wurde aus Angst vor einer Invasion, die zwar nie virulent war, doch gerade angesichts einer möglichen Niederlage Großbritanniens zu Beginn der Luftschlacht um England latent immer vorhanden war, das *Inter-American Defense Board* (IADB) gegründet. Dessen Aufgabe war es u.a. gemeinsame Verteidigungspläne auszuarbeiten, die Schiffrouten zu überwachen und weitere Kooperation im militärischen Bereich sicher zu stellen. Die westliche Hemisphäre wurde zudem unter Präsident Roosevelt während des Krieges politisch, militärisch und wirtschaftlich zu einer sicheren Basis ausgebaut, mit einer engen Kooperation in verschiedenen Bereichen. So war die Einfuhr lateinamerikanischer Produkte zollbefreit und diese Staaten erzielten hohe Gewinne durch Exporterlöse für Rohstoffe und Agrarprodukte. Die USA profitierten von dieser engeren Kooperation durch eine sichere Versorgung mit Rohstoffen und die Bereitstellung von Militärstützpunkten.<sup>396</sup> Bis 1943 entstanden so unzählige interamerikanische Institutionen und wenn die USA wichtige internationale Treffen besuchten, hatten diese meist mit der inter-amerikanischen Kooperation zu tun.<sup>397</sup> Diese verstärkte Zusammenarbeit der einzelnen amerikanischen Staaten mit den Vereinigten Staaten hat den Boden dafür bereitet, dass Fragen der kollektiven Sicherheit viel stärker ins Bewusstsein rückten.

#### *Die Konferenz von Chapultepec*

Als sich 1945 immer deutlicher ein Ende des Zweiten Weltkriegs abzeichnete, trafen sich von Ende Februar bis Anfang März die Außenminister der Union mit Ausnahme Argentiniens im mexikanischen Chapultepec zur Interamerikanischen Konferenz über Probleme des Kriegs und des Friedens. Dabei verfolgte die US-amerikanische Delegation die Strategie, durch eine Reihe von Vorschlägen zur Reorganisation des Interamerikanischen Systems zu garantieren, dass dieses sich ohne Probleme in das bereits beabsichtigte System globaler Konfliktverhütung, wie es die UNO repräsentierten sollte, einpasste.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Vgl. Haines, Gerald K. (1977), *Under the eagle's wing: the Franklin Roosevelt administration forges an American hemisphere*. In: *Diplomatic History* 1:4, S. 373-388.

<sup>397</sup> Vgl. Vannucci, Albert P. (1985), *The influence of Latin America governments on the shaping of United States foreign policy: the case of U.S.-Argentine relations, 1943-1948*. In: *Journal of Latin American Studies* 17:2, S. 360.

<sup>398</sup> Vgl. Brock, Lothar (1975), *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*, S. 60.

Die Konferenzteilnehmer hatten sich fünf Ziele gesetzt:<sup>399</sup>

- (1) Die Bekräftigung der interamerikanischen Solidarität
- (2) Die Vorbereitung der Reorganisation der Union der Amerikanischen Republiken
- (3) Die Erarbeitung einer gemeinsamen Haltung gegenüber neu zu schaffenden Weltorganisationen
- (4) Die Beratung der wirtschaftlichen Folgen des nahenden Kriegsendes
- (5) Die Versöhnung mit Argentinien.

Während der Konferenz machten die Staaten Lateinamerikas deutlich, dass für sie weniger die Probleme des aktuellen Krieges auf der politischen Agenda standen, sondern vielmehr Entwicklungen in der sich abzeichnenden Nachkriegszeit. Für sie ging es in erster Linie um die Schaffung einer regionalen Organisation und die wirtschaftliche Entwicklung. Für die USA stand im Gegensatz dazu die Integration des gesamten amerikanischen Kontinents in die anvisierte Weltorganisation, die Vereinten Nationen, im Vordergrund.<sup>400</sup> Grundlage dafür waren die Vorschläge, die 1944 auf der internationalen Konferenz im Dumberton Oaks, auf der die Gründung der Vereinten Nationen als politisches Ziel definiert wurde, formuliert wurden. Die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen war für April 1945 in San Francisco, also unmittelbar im Anschluss an die Beratungen in Chapultepec angesetzt. Die lateinamerikanischen Staaten machten deutlich, dass sie im Gegenzug für ihre Unterstützung in Bezug auf die Dumberton Oaks-Vorschläge von den USA eine Erklärung verlangten, in der Washington die Autonomie des interamerikanischen Systems garantieren sollte. Aus Angst, dass eine solche Erklärung von der anderen Teilnehmern der UNO-Gründungskonferenz von San Francisco negativ aufgefasst werden könnte, lehnten die USA dies ab. Aufgrund des US-amerikanischen Widerstandes kam es daher zu keinem positiven Beschluss bezüglich einer regionalen Organisation. Dagegen setzten sich die USA insofern durch, als dass die Konferenzteilnehmer eine Resolution verabschiedeten, in der sie ihre generelle Akzeptanz gegenüber den Dumberton Oaks-Vorschlägen zum Ausdruck brachten. Allerdings fügten 15 lateinamerikanische Staaten gleichzeitig *observations* hinzu, in denen diese, wie es der Vorsitzende der Konferenz, Ezéquiél Padilla, deutlich machte, zwar zugestehen, dass kleinere

---

<sup>399</sup> Vgl. Kutzner, Gerhard (1970), *Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)*. Hamburg, S. 78.

<sup>400</sup> Meham, J. Lloyd, *Inter-American Security*, S. 260.

Staaten nicht die gleiche Entscheidungsmacht wie die Großmächte besitzen könnten, dass sie aber verlangten, dass ihre Stimmen gehört würden.<sup>401</sup>

Das im Hinblick auf die Stärkung des Systems der regionalen Zusammenarbeit wichtigere Ergebnis der Konferenz von Chapultepec war die Akte von Chapultepec. In dieser Resolution beschlossen die teilnehmenden Länder gegenseitigen Beistand und amerikanische Solidarität. Die EntschlieÙung fasst die wichtigsten Prinzipien kollektiver Sicherheit zusammen, indem sich die unterzeichnenden Staaten bei Aggression oder drohender Aggression irgendeines Staates auf das Gebiet eines Mitgliedsstaates Solidarität zusicherten und versprachen, sich bezüglich der Gegenmaßnahmen zu konsultieren. Erstmals wurde darüber hinaus konkret eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten einschließlich der Anwendung von bewaffneter Gewalt explizit angeführt, wobei es allerdings im Ermessensspielraum eines jedes Landes stehen sollte, welche Reaktion es wählte. Es fehlten somit konkrete Bestimmungen über die genauen Prozeduren, wie ein Angreifer identifiziert und wie Sanktionen umgesetzt werden könnten.<sup>402</sup> War diese Solidaritätszusicherung natürlich primär für die Zeit des Krieges gedacht, wurde in Mexiko zugleich die Absicht aller anwesenden Staaten deutlich, dass in Friedenszeiten ein diesen Prinzipien entsprechender umfassender Beistandspakt ausgearbeitet werden sollte. In einer Resolution, die sich mit dem Ziel des Aufbaus einer regionalen Organisation auf dem amerikanischen Kontinent beschäftigte, wurde eine Reorganisation und Straffung der bisherigen Union beschlossen. Dazu wurde der Exekutivrat der PAU aufgefordert einen entsprechenden Chartaentwurf auszuarbeiten und den Regierungen vorzulegen.<sup>403</sup>

Weiteres Ergebnis der Konferenz war die Einigung auf eine Wirtschafts-Charta, in der den ökonomischen Interessen der Völker auf diesem Kontinent Ausdruck verliehen wurde. Konkret festgehalten wurde eine anhaltende Mobilisierung aller Ressourcen bis zur bedingungslosen Kapitulation der Kriegsgegner. Für die sich anschließende Friedenszeit wurden erste Pläne zu einem Übergang von der Kriegswirtschaft zu einer Friedenswirtschaft erarbeitet.<sup>404</sup>

Trotz des existierenden Dissenses in zahlreichen Punkten herrschte während der Konferenz unter allen Teilnehmern eine sehr konstruktive Atmosphäre. Dennoch konnten sich die lateinamerikanischen Staaten mit ihren großen Erwartungen hinsichtlich wirtschaftlicher Hilfen

---

<sup>401</sup> Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, February 21 – March 2, 1945: Report Submitted to the Governing Board of the Pan American Union by the Director General. Washington D.C., S. 10.

<sup>402</sup> Slater, Jerome (1967), *The OAS and United States Foreign Policy*. Ohio, S. 30.

<sup>403</sup> Vgl. Kutzner, Gerhard, OAS, S. 78-80.

<sup>404</sup> Mecham, J. Lloyd, *Inter-American Security*, S. 265-266.

seitens der USA nicht durchsetzen. Statt direkter Hilfen standen für Washington der Abbau von Zollschränken und die Sicherung privater Investitionen im Vordergrund.<sup>405</sup>

In diesem Punkt setzten die USA ganz eindeutig ihre Vorstellungen durch, enthielt doch die Wirtschafts-Charta keine konkreten ökonomischen Hilfsprogramme.<sup>406</sup> Eine Einschätzung der Ergebnisse der Konferenz von Chapultepec hinsichtlich der Frage einer regionalen Organisation für den amerikanischen Kontinent fällt ambivalenter aus. Auf der einen Seite konnten sich die USA durchsetzen mit ihrer Verweigerungshaltung bereits im Vorfeld der Gründung der Vereinten Nationen die Gründung einer autonomen regionalen Sicherheitsorganisation zuzulassen. Demgegenüber steht jedoch auf der anderen Seite die Zustimmung Washingtons zur Akte von Chapultepec und die Aussicht eine solche Organisation später zu etablieren. Lester Langley sieht darin ein einseitiges Zugeständnis seitens der USA an Lateinamerika.<sup>407</sup> Ein Mitarbeiter des US-Außenministeriums drückt diesen Aspekt des *quid pro quo* folgendermaßen aus: „*We asked for and obtained the help of Latin America in the prosecution of the war – Latin America will ask, and we must give, help in the transition from war to peace.*“<sup>408</sup>

Angesichts der Tatsache, dass diese Akte von Chapultepec den Grundstein für die Ende der 40er Jahre stattfindenden weiteren Konferenzen legte und später Herzstück des Rio-Vertrages und der Organisation der Amerikanischen Staaten wurde, muss ihre Bedeutung hoch angesetzt werden.<sup>409</sup>

### *Die Konferenz von Rio de Janeiro*

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die auf diese Weise historisch gewachsene in ihrer Ausrichtung auf die Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit aber einheitlich konzipierte Kooperationsstruktur durch die Ergebnisse der Konferenz von Rio de Janeiro, die vom 15.08 – 02.09.1947 in Petropolis nahe Rio de Janeiro stattfand, auf eine neue Ebene gehoben. Diese Konferenz muss als Nachfolgekonferenz von Mexiko Anfang 1945 gesehen werden, wurde dort doch beschlossen, nach dem Abschluss des Krieges über die Schaffung einer regionalen Sicherheitsorganisation zu beraten. Nachdem auch mit dem Artikel

---

<sup>405</sup> Langley, Lester D. (1989), *America and the Americas*. The United States in the Western Hemisphere. Athens, S. 162-162.

<sup>406</sup> Mecham, J. Llyod, *Inter-American Security*, S. 266.

<sup>407</sup> Langley, Lester D., *America and the Americas*, S. 162.

<sup>408</sup> Zit. nach Bailey, Samuel (1976), *The United States and the Development of South America, 1945-1975*. New York, S. 44.

<sup>409</sup> Vgl. Stoetzer, O. Carlos, *The Organization of American States*, S. 28.



51 der UN Charta das Recht der Staaten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung und mit Artikel 52 das Recht zur Bildung von regionalen Organisationen international anerkannt war, waren die Grundlagen für eine Umsetzung des Beschlusses der Konferenz von Mexiko gelegt. Eigentlich war seitens der Panamerikanischen Union geplant gewesen, diese Konferenz von Rio de Janeiro bereits im Oktober 1945 stattfinden zu lassen, doch die USA hatten sich mit ihrer Forderung nach einer Verschiebung durchsetzen können. Auslöser für diese Forderung waren erhebliche Spannungen zwischen Washington und Argentinien. Die USA warfen dem Militärregime vor, faschistische Tendenzen zu zeigen und das interamerikanische System unterminieren zu wollen. Unter diesen Gesichtspunkten stand für die USA die Frage im Raum „*whether the military regime, or any Argentine government controlled by the same elements, can merit assistance among the American republics.*“<sup>410</sup> Im Gegensatz zur USA unterhielten die anderen lateinamerikanischen Staaten jedoch auch weiterhin freundschaftliche Beziehungen zu Argentinien und forderten Washington sogar auf, von seiner Isolierungspolitik Abstand zu nehmen. Unter diesem Druck und auch vor dem Hintergrund des entstehenden Ost-Westkonfliktes entschied die Truman-Administration Mitte 1947 dass eine Integration des peronistischen Regimes von Argentinien einem Scheitern des gesamten Projektes der Schaffung einer regionalen Verteidigungsorganisation vorzuziehen sei.<sup>411</sup>

Wichtigstes Thema dieser Zusammenkunft aller Mitglieder der Union der Amerikanischen Staaten, mit der Ausnahme von Nicaragua, war daher die Stärkung des interamerikanischen Friedens und der Sicherheit dieser Region vor dem Hintergrund der neuentstandenen internationalen Situation und die Frage der Bildung einer regionalen Sicherheitsorganisation.

Da die Akte von Chapultepec als Grundlage für die Beratungen zur Formalisierung eines Beistandspakts in der Region herangezogen wurde, gab es Konsens darüber, dass solch ein zukünftiger Vertrag im Kern das Prinzip enthalten sollte, dass ein jedweder Angriff, also sowohl von außerhalb der Region, als auch von einem Staat der Region selber initiiert, als Verletzung der Souveränität und Sicherheit aller amerikanischen Staaten angesehen werde und damit individuelle als auch kollektive Verteidigungsanstrengungen nach sich ziehe.<sup>412</sup> Die Konferenz stand jedoch vor der Aufgabe die vagen Formulierungen und Lücken, die die Akte von

---

<sup>410</sup> United States. Department of State (1946), *Blue Book on Argentina*: consultation among the American republics with respect to the Argentine situation. Washington D.C., S. 4.

<sup>411</sup> Meham, J. Llyod, *Inter-American Security*, S. 279-280.

<sup>412</sup> Laut New York Times gab es lediglich von Seiten Argentinien den Vorschlag, dass der Begriff der Aggression auf einen Angriff von außerhalb der Region begrenzt werden sollte. Nachdem dieser jedoch keine Mehrheit fand, wurde er von der peronistischen Regierung fallengelassen. N. N., *New York Times*. 24. August, 1947.

Chapultepec hinsichtlich der Definition des Begriffes *act of aggression* und des Prozesses, wie auf einen solchen Angriff zu reagieren sei, zu konkretisieren bzw. auszufüllen.<sup>413</sup>

Nach zwei intensiven Konferenzwochen wurde schließlich am 02.09.1947 der „Interamerikanische Vertrag gegenseitigen Beistands“, der sogenannte Rio-Vertrag, unterzeichnet. Er bildete die erste Säule der später entstehenden Organisation der Amerikanischen Staaten.

### *Die Konferenz von Bogotá*

Der nächste Schritt, der zum Aufbau der Organisation der Amerikanischen Staaten führte, wurde auf der Neunten Internationalen Konferenz Amerikanischer Staaten, die vom 30. März bis zum 2. Mai 1948 in der kolumbianischen Hauptstadt Bogotá stattfand, vollzogen. Nach jahrelangen Vorbereitungen wurde dort die „Charta der Organisation der Amerikanischen Staaten“ unterzeichnet, wodurch die Zusammenarbeit der amerikanischen Staaten zum ersten Mal auf eine feste und dauerhafte Basis gestellt wurde. Gleichzeitig wurde dadurch die Union der Amerikanischen Staaten in OAS umbenannt, wobei alle vorhergehenden Resolutionen und Beschlüsse integriert wurden. Es handelte sich also weniger um eine Neugründung, sondern vielmehr um eine „Reorganisation, Konsolidierung und Stärkung“ des bisherigen Zusammenschlusses.<sup>414</sup>

In Kraft trat die Charta jedoch erst 1951, als mit der Hinterlegung der kolumbianischen Ratifizierungsurkunde die festgelegte 2/3-Anzahl von Ratifizierungsurkunden erreicht worden war. Dennoch nahm die neuformierte Organisation bereits nach dem Abschluss der Konferenz auf der Rechtsgrundlage der Resolution XL auf provisorischer Grundlage ihre Arbeit auf.

Gleichzeitig verabschiedeten die Konferenzteilnehmer den „Amerikanischen Vertrag über friedliche Lösungen“, auch Bogotá-Pakt genannt, der die bisher zwischen den amerikanischen Staaten vereinbarten Verfahren der friedlichen Konfliktbeilegung nunmehr in einem einheitlichen Vertragstext zusammenfasste. Zudem wurde ein Wirtschaftsabkommen abgeschlossen.

Im US Senat stieß der Vertrag von Rio de Janeiro auf breite Zustimmung. So wurde der Rio-Pakt als Zeichen von Solidarität gesehen und viele Senatoren bezogen sich in ihren Reden auf

---

<sup>413</sup> Mecham, J. Llyod, *Inter-American Security*, S. 282.

<sup>414</sup> Vgl. Kutzner, Gerhard, *OAS*, S. 90.

die lange Geschichte von Einigungsversuchen auf dem amerikanischen Kontinent. Für sie war die OAS ein Instrument um die „enge Freundschaft und gute Nachbarschaft“ zu stärken.<sup>415</sup>

Immer wieder betont wurde die interamerikanische Solidarität und Kooperation: „*The treaty as a whole is a supreme proof of the high resolve of the American Republics to preserve peace of this hemisphere. It embodies the very essence of solidarity and the joint community of efforts among the American states [...]*.”<sup>416</sup>

Bei der Abstimmung zur Ratifikation des Rio-Vertrages votierten 72 Senatoren dafür und nur ein Sentaor verweigerte die Zustimmung.

---

<sup>415</sup> Senator Vandenberg, *Congressional Record*, Senate, 8. Dezember 1947, Sen 80B-B23, S. 11240.

<sup>416</sup> Senator Connally, *Congressional Record*, Senate, 8. Dezember 1947, Sen 80B-B23, S. 11242.

#### 4.1.2 Die vertraglichen Grundlagen der OAS

Im Folgenden sollen die wesentlichen Bestimmungen der drei Verträge, die bis heute die Grundlage des Interamerikanischen Systems bilden, näher erläutert werden. Da innerhalb dieser Arbeit besonders die Regelungen des gegenseitigen Beistandes von Interesse sind, wird das Hauptaugenmerk verstärkt auf dem „Interamerikanischen Vertrag gegenseitigen Beistands“ (Rio-Vertrag) liegen.

##### *Der Interamerikanische Vertrag gegenseitigen Beistands (Vertrag von Rio de Janeiro)*

Der Vertrag, der auf der Konferenz in Rio de Janeiro 1947 beschlossen wurde, bildet auf dem Gebiet der kollektiven Sicherheit und kollektiven Verteidigung das Herzstück der späteren OAS.

In Übereinstimmung mit Art. 51 und den Ausführungen in Kapitel VIII der UN-Charta regelt er die Verpflichtung der amerikanischen Staaten zur Solidarität im Falle eines Angriffs auf ein Mitgliedsland.<sup>417</sup> Wie bereits angedeutet, basiert er auf der Akte von Chapultepec. Nachdem im ersten Artikel die Partner sich zum Gewaltverzicht und zur friedlichen Beilegung aller Kontroversen verpflichten, regeln die weiteren Artikel die Anwendungsfälle des Vertrages. Eine wenn auch nicht ganz exakte, aber doch prägnante Beschreibung wird durch ein oft angeführtes Bild wiedergegeben, demzufolge der „Rio-Vertrag auf einem Koordinatensystem beruht, dessen eine Linie den Charakter der Aggression und die andere Linie die Identität des Angreifers darstelle“<sup>418</sup>. Im Vertrag werden vier unterschiedliche Situationen unterschieden, in denen der Bündnisfall eintritt<sup>419</sup>:

- (1) Art 3, I und III: Ein bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat innerhalb einer in Art. 4 des Vertrages definierten Sicherheitszone oder außerhalb dieser Sicherheitszone, aber auf dem Hoheitsgebiet eines amerikanischen Staates.<sup>420</sup>
- (2) Art. 3, III, S. 2: Ein bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat außerhalb der unter (1) genannten Gebiete.<sup>421</sup>
- (3) Art. 6: 1. Alternative: einen nicht bewaffneten Angriff auf einen amerikanischen Staat.

---

<sup>417</sup> Vgl. Honegger, Claude (1982), *Friedliche Streitbeilegung durch regionale Organisationen*. Theorie und Praxis der Friedenssicherungs-Systeme der OAS, der Liga der Arabischen Staaten und der OAU im Vergleich. Diss. Zürich, 1982, S. 6.

<sup>418</sup> Brandt, Niels (1971), *Das Interamerikanische Friedenssystem. Idee und Wirklichkeit*. Hamburg, S. 184.

<sup>419</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf Kutzner, Gerhard, OAS, S. 86 ff.

<sup>420</sup> So gehörte z.B. Hawai zwar nicht mehr zu definierten Sicherheitszone, aber zum Hoheitsgebiet der USA.

<sup>421</sup> Damit wird z.B. ein Angriff auf die US-Streitkräfte in Europa (Berlin) abgedeckt.

- (4) Art. 6: 2. Alternative: einen inner- oder außeramerikanischen Konflikt und jede andere den Frieden Amerikas bedrohende Situation.

Unter Art. 3 fallen also alle bewaffneten Angriffe auf einen amerikanischen Staat, unabhängig davon, ob dieser von einem amerikanischen oder nicht-amerikanischen Staat ausgeführt wird.

Gegen die in Artikel 3 genannten Angriffe sieht der Vertrag einen zweistufigen Verteidigungsmechanismus vor. So kann jeder Vertragspartner auf einen solchen Angriff mit dezentralen Maßnahmen individueller oder kollektiver Selbstverteidigung reagieren. Unter dezentralen Maßnahmen werden Sofortmaßnahmen verstanden, die jeder Staat auf Verlangen des angegriffenen Staates durchführen soll. Umstritten ist, inwieweit sich aus dem Wortlaut des Artikel 3 eine Verpflichtung, überhaupt Maßnahmen zu ergreifen, ergibt. Die herrschende Meinung und insbesondere die Regierungen lehnen in der Regel eine solche Pflicht ab, da sie diese als unzulässigen Eingriff in ihre politische Handlungsfreiheit ansehen.<sup>422</sup>

Nach Brandt gibt es eine unterschiedliche Interpretation dieses Artikels. So vertrete die lateinamerikanische Literatur den Standpunkt, dass „die Entscheidungsfreiheit der Vertragsstaaten bei der dezentralisierten Durchführung von Maßnahmen kollektiver Verteidigung [...] soweit gehe, dass diese sich auch zur Untätigkeit entschließen können“<sup>423</sup> und dass es keinen Automatismus zur kollektiven Verteidigung gebe. Dagegen gab die US-Delegation nach Ende der Konferenz eine offizielle Erklärung ab, dass eine solche Verpflichtung durchaus bestehe.

Diese dezentralen Maßnahmen sind solange rechtmäßig, bis sie durch vom Konsultationsorgan der OAS beschlossene zentralisierte Maßnahmen kollektiver Verteidigung abgelöst werden. Konsultationsorgan ist nach Art. 11 des Rio-Vertrages der Rat der Außenminister.

Im Falle eines Angriffs auf ein Mitgliedslands werden der Bündnisfall und die Beistandspflicht der anderen unterzeichnenden Parteien ausgelöst. Dabei werden die Beistandsmaßnahmen von den Außenministern mit 2/3-Mehrheit beschlossen. Diese Maßnahmen sind mit Ausnahme des Einsatzes bewaffneter Gewalt für alle Signatarstaaten verbindlich. Im Gegensatz zum späteren NATO-Vertrag oder ähnlichen Verträgen schließt diese Regelung mit ein, dass das einzelne Mitgliedsland nicht selbst entscheiden kann, ob der Bündnisfall gegeben ist und welche konkreten Maßnahmen er ergreifen will.<sup>424</sup>

---

<sup>422</sup> Vgl. Brandt, Niels, *Friedenssystem*, S. 193.

<sup>423</sup> Brandt, Niels, *Friedenssystem*, S. 193.

<sup>424</sup> Vgl. van Wynen Thomas, Ann/ Thomas, Aron J. (1963), *The Organization of American States*. Dallas, S. 254-255.

In Artikel 8 werden die möglichen Maßnahmen, die vom Rat ergriffen werden können, aufgezählt: Abberufung von Leitern der diplomatischen Vertretungen, Abbruch der diplomatischen Beziehungen, Abbruch der konsularischen Beziehungen, vollkommene oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen oder der Eisenbahn-, Schifffahrts-, Luft-, Post- oder Telekommunikationsverbindungen sowie die Anwendung bewaffneter Gewalt.

Für die anderen Fälle (2) bis (4) gilt, dass die Staaten keine sofortigen Einzelaktionen unternehmen dürfen, sondern die vom unverzüglich zusammentretenden Beratungsorgan beschlossenen Maßnahmen abwarten, wobei als Gegenmaßnahmen dieselben Sanktionen wie im Falle eines bewaffneten Angriffs, also einschließlich des Einsatzes bewaffneter Gewalt, zur Verfügung stehen.

*Der Amerikanische Vertrag der friedlichen Lösungen (Pakt von Bogotá)*

Nach Rainer Gerold stellt der in Bogotá geschlossene Vertrag über friedliche Lösungen den „umfassendsten und theoretisch vollkommensten Versuch dar, die im interamerikanischen System entwickelten Methoden der friedlichen Streitregelung zu koordinieren“<sup>425</sup>.

In Kapitel 4 der Charta der OAS vereinbarten die Konferenzteilnehmer in Bogotá, einen Vertrag zu verabschieden, der Regelungen und Vorgehensweisen definiert, wie Konflikte innerhalb des amerikanischen Kontinentes gelöst werden sollten. Dazu sollten die im Laufe der Zeit entstandenen vielfältigen Abmachungen und Verträge, die sich mit diesem Thema beschäftigten, durch diesen einen Vertrag zusammengefasst und abgelöst werden.

Sein Zweck besteht gerade darin, „mit Hilfe der Normierung eines kohärenten Systems von detailliert geregelten Streitbeilegungsverfahren die in einer Vielzahl im Verlaufe der entstandenen, jeweils aber nur durch einen Teil der amerikanischen Staatenwelt unterzeichneten und nicht aufeinander abgestimmten Verträge enthaltenen Vorschriften auf dem Gebiet der Streitbeilegung zu vereinheitlichen und zusammenzufassen.“<sup>426</sup>

Der Bogotá-Pakt muss als Einheit zusammen mit dem Rio-Vertrag gesehen werden, auch wenn er von diesem grundsätzlich unabhängig ist.<sup>427</sup> Während der Rio-Vertrag in der Hauptsache die Organisation einer gemeinschaftlichen Reaktion im Falle eines Angriffes regelt, schufen die Vertragsparteien im Pakt von Bogotá ein ausschließlich zur Sicherung der friedlichen Streitbeilegung bestimmtes Vertragswerk.<sup>428</sup>

Der Pakt sieht vor, dass „*the High Contracting Parties recognize the obligation to settle international controversies by regional pacific procedures before referring them to the Security Council of the United Nations*“ und „*[to, Einf. d. A.] bind themselves to use the procedures established in the present Treaty.*“<sup>429</sup>

Im Weiteren führt der Pakt eine Reihe von Konfliktbeilegungsmechanismen an, die von den Mitgliedsstaaten angewendet werden sollen, darunter findet sich das Instrument des *good offices*, worunter verstanden wird, dass ein amerikanischer Staat oder Bürger, der nicht Konfliktbeteiligter ist, versucht, die Streitparteien an einen Tisch zu bringen.

---

<sup>425</sup> Gerold, Rainer (1971), *Die Sicherung des Friedens durch die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)*. Berlin, S. 22.

<sup>426</sup> Honegger, Claude, *Friedliche Streitbeilegung*, S. 7.

<sup>427</sup> Vgl. van Wynen Thomas/ Thomas, *The Organization of American States*, S. 282.

<sup>428</sup> Vgl. Honegger, Claude, *Friedliche Streitbeilegung*, S. 7.

<sup>429</sup> Zit.nach: Mecham, J. Lyod, *Inter-American Security*, S. 311.

Gelingt dies, endet die Funktion dieses Staates oder Bürgers. Daneben sieht der Pakt auch die Möglichkeit einer Mediation vor, in der ein allparteilicher dritter Staat die Konfliktparteien auf dem Weg zur Lösung begleitet und Struktur und Prozess bestimmt.

Weitere Mechanismen sind die Untersuchung und Schlichtung. Eine unabhängige Kommission wird dabei beauftragt, die Fakten zu sichten und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Daneben gibt es noch gerichtliche und Schiedsgerichtliche Verfahren und schließlich die Möglichkeit den Internationalen Gerichtshof anzurufen.<sup>430</sup>

Während 2/3 der Regierungen den Vertrag unterzeichneten, taten sieben, darunter auch die USA, dies jedoch nicht vorbehaltlos. Der Pakt von Bogotá bisher nur von wenigen Staaten ratifiziert worden und blieb in der Praxis nur von geringer Relevanz.

### *Die Charta der Organisation der Amerikanischen Staaten*

Wie bereits angedeutet, kann die Unterzeichnung der Charta der Organisation der Amerikanischen Staaten als Schlusspunkt einer evolutionären Entwicklung gesehen werden, insofern in ihr keine wesentlichen neuen Prinzipien oder Ziele geregelt wurden, sondern vielmehr bestehende Strukturen und Verträge reorganisiert und unter dem Dach der OAS zusammengefasst wurden.

Die Charta der OAS bildet das Organisations- und Grundgesetz des interamerikanischen Systems. Sie ist in drei große Bereiche zu unterteilen, von denen sich der erste mit den Zielen, Rechten und Pflichten der unterzeichnenden Staaten, der zweite mit der Struktur und der letzte Abschnitt mit verschiedenen Bestimmungen z.B. in Bezug auf Ratifikation und dem Verhältnis OAS-UNO, befasst.

In der Charta definiert sich die OAS als internationale Organisation, was nach Thomas „eine lose Konföderation von Staaten mit zentralen Organen von begrenzter Kompetenz, die rudimentäre Regierungsinstitutionen sind“<sup>431</sup> ist.

In der Literatur hat sich der Konsens durchgesetzt, die OAS nicht mit herkömmlichen Begriffen wie „Staatenbund“ oder „Bundesstaat“ zu beschreiben, sondern sie als Völkerrechtspersönlichkeit „sui generis“ anzusehen.

Oberstes Ziel aller Bemühungen ist laut Art. 1 der Aufbau eines gerechten Friedenssystems, die Förderung der Solidarität und die Verstärkung der Zusammenarbeit unter den amerikanischen

---

<sup>430</sup> Vgl. van Wynen Thomas/ Thomas, The Organization of American States, S. 287-296.

<sup>431</sup> Van Wynen Thomas/ Thomas, The Organization of American States, S. 42.



Staaten sowie die Verteidigung einzelstaatlicher Souveränität, territorialer Integrität und Unabhängigkeit. Weitere Zielsetzungen sind laut Art. 4 der ursprünglichen Fassung der Charta:

- Die Stärkung des Friedens und der Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent
- Die Verhütung möglicher Ursachen von Streitfragen und die Sicherstellung der friedlichen Beilegung von zwischen Mitgliedsstaaten entstandenen Konflikten
- Das gemeinsame Vorgehen im Falle einer Aggression
- Die Suche nach Lösungen für politische, rechtliche und wirtschaftliche Probleme, die zwischen den Mitgliedsstaaten entstehen können
- Durch gemeinsames Vorgehen die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung.

Im Weiteren verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten zur Einhaltung einer Reihe von internationalen Rechtsgrundsätzen, wie z.B. der Gleichheit der Mitgliedsstaaten, des Interventionsverbots, ächten Krieg als Mittel der Politik und verpflichten sich noch einmal zum Beistand im Falle eines Angriffes.<sup>432</sup>

Der Grundsatz der gegenseitigen Beistandspflicht wird in Artikel 3 beschrieben: „An act of aggression against one American State is an act of aggression against all the other American States.“ Brandt stellt fest, dass damit „für die Mitglieder der OAS ein Recht der Staaten in eine Pflicht umgewandelt worden“<sup>433</sup> ist. Die konkrete Ausgestaltung dieser Pflicht ermöglichte der Vertrag von Rio de Janeiro.

---

<sup>432</sup> Vgl. Stoetzer, O. Carlos, Organization of American States, S. 33-35.

<sup>433</sup> Brandt, Niels, Friedenssystem, S. 144.

#### 4.1.3 Der Aufbau der OAS<sup>434</sup>

Mit der Gründung der Organisation der Amerikanischen Staaten wurde neben bereits bestehenden Institutionen, die integriert und entsprechend angepasst wurden, auch eine Reihe neuer Organe geschaffen.

Das oberste Gremium der OAS bildete die Interamerikanische Konferenz. Sie setzte sich aus den Delegationen der Mitgliedsstaaten zusammen und trifft sich regelmäßig im Frühjahr zu ihrer ordentlichen Tagung und auf Verlangen von zwei Dritteln der Mitglieder auch zu außerordentlichen Sitzungen. Die Konferenz ist für die Festsetzung der Politik der Organisation, die Diskussion aller Fragen, die die Beziehungen zwischen den Signatarstaaten betrafen zuständig und hat die Kontrolle über die Struktur und Aufgabenverteilung der restlichen Organe der OAS. Beschlüsse bedürfen der Mehrheit aller Mitgliedsstaaten, werden jedoch in der Regel einstimmig gefasst.

Als zweithöchstes Organ, das jederzeit auch kurzfristig einberufen werden kann, wurde das Konsultationstreffen der Außenminister etabliert. Es soll bei „dringlichen und allgemein interessanten Problemen“<sup>435</sup> zusammentreten. Dementsprechend tritt es nur auf Antrag eines Mitgliedsstaates und nach Mehrheitsbeschluss des Rates zusammen. Resolutionen bedürfen der Zweidrittelmehrheit. Im Rahmen des Rio-Vertrags hatte das Konsultationstreffen zudem die Funktion eines Beratungsorgans und im Aufbau des Bogotá-Paktes war es als Vollstreckungsorgan vorgesehen.

Der Exekutivrat der Panamerikanischen Union wurde im Zuge der Gründung der OAS in den Ständigen Rat der OAS umgewandelt. Auf Botschafterebene treffen sich die Mitgliedsstaaten hier zweimal im Monat. Dessen Kompetenzbereich wurde jedoch wesentlich strenger definiert, als dies vorher der Fall war. So ist er stärker den Weisungen der Interamerikanischen Konferenz und dem Konsultationstreffen der Außenminister unterworfen. Aufgrund der Entscheidung, dass die Außenminister nur auf Bedarf zusammentreten sollen, nimmt der Rat die Funktion eines permanent eingesetzten Führungsgremiums der Organisation wahr.

Zu seinem Aufgabenbereich gehört hauptsächlich die Koordinierung der Tätigkeiten der OAS, die Vornahme von Vorbereitungs-, Beratungs- und Vollzugshandlungen für die

---

<sup>434</sup> Änderung im strukturellen Aufbau der OAS, die sich im Zuge einer Reform der Charta 1967 ergaben, bleiben hier unberücksichtigt.

<sup>435</sup> Art. 39 der ursprünglichen Charta der OAS

Interamerikanische Konferenz und das Außenministertreffen. Weiterhin beaufsichtigt er die Panamerikanische Union und zeichnet für das Budget verantwortlich.

Im Rio-Vertrag war der Rat zudem als provisorisches Beratungsorgan und im System des Bogotá-Paktes als mit der Bildung gewisser Streitbeilegungsorgane betraute Institution vorgesehen. Dem Rat steht beratend der Interamerikanische Kulturrat, der Interamerikanische Wirtschafts- und Sozialrat und der Interamerikanische Juristenrat zur Seite, die sich je nach Zuständigkeit mit der Besprechung technischer Fragen und Kooperationsbereichen befassen.

Die Panamerikanische Union wurde in Bogotá zum Generalsekretariat der Organisation umgebildet. Der frühere Direktor der PAU wurde zum Generalsekretär der OAS, der auf zehn Jahre vom Rat gewählt wird und das Sekretariat leitet. Das Generalsekretariat wurde in fünf Abteilungen gegliedert<sup>436</sup> und ist für die Wahrnehmung aller administrativen Aufgaben zuständig.

Zusätzlich wurden noch eine Reihe von Sonderkonferenzen und Sonderorganisationen eingerichtet, die sich jeweils mit der Regelung bestimmter Teilaspekte der interamerikanischen Zusammenarbeit befassen. Darunter waren z.B. das besondere Beratungskomitee für Sicherheitsfragen, der Interamerikanische Verteidigungsrat, das Interamerikanische Statistikinstitut oder die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte.

---

<sup>436</sup>Abteilung für Internationales Recht und Internationale Organisation, für Wirtschafts- und Sozialfragen, für Kulturfragen, für Information und für Verwaltung

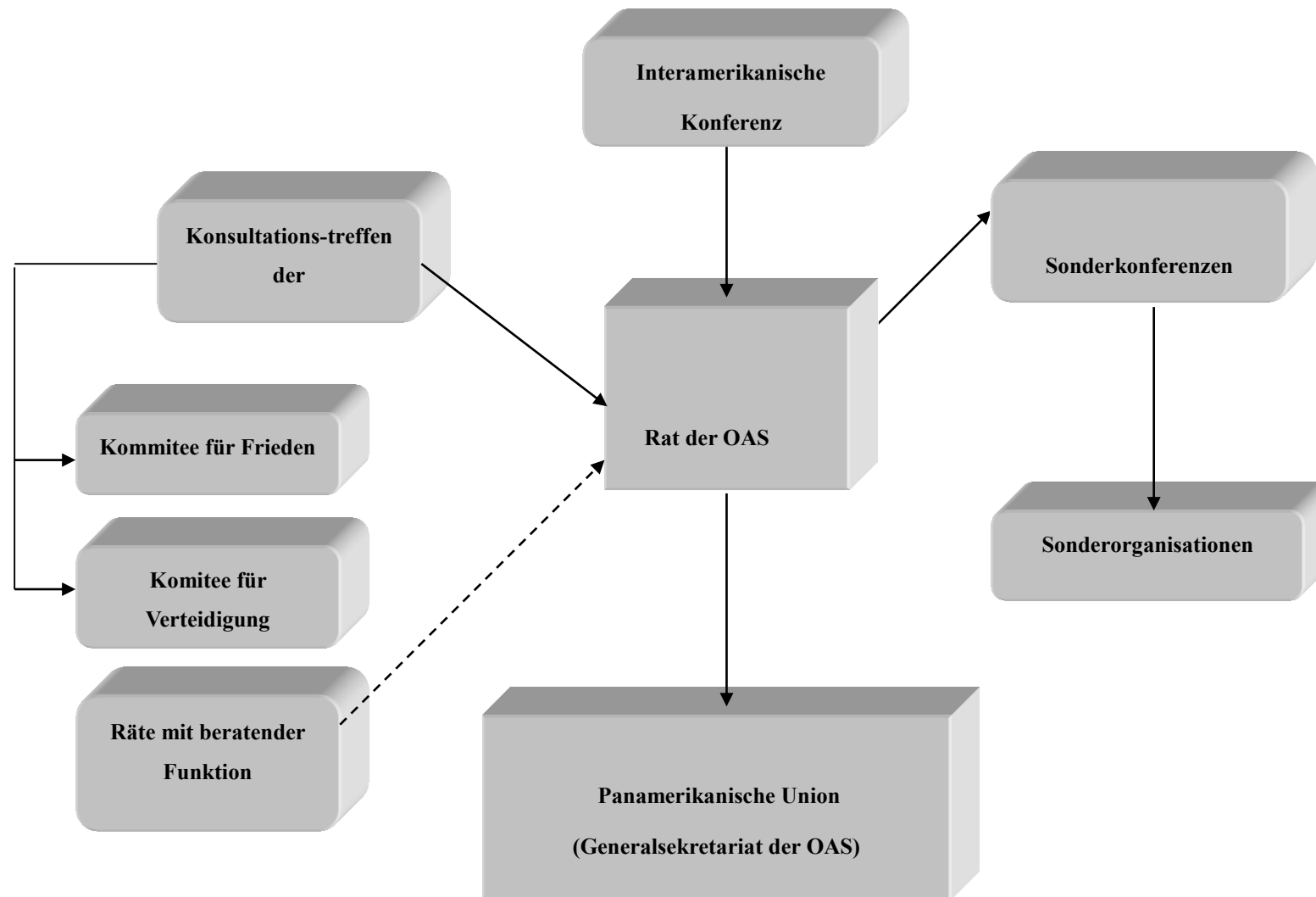


Abbildung 10: Schema der OAS nach der Charta von 1948

(Quelle: Meham, J. Lloyd, Inter-American Security, S. 303)

#### 4.1.4 Die Gründung der OAS aus allianztheoretischer Sicht

Die Organisation der Amerikanischen Staaten hat ihre Grundlagen zum einen in der langen Tradition von interamerikanischer Kooperation und Koordination und explizit in der Zusammenarbeit der amerikanischen Staaten während des Zweiten Weltkrieges. Doch es waren schließlich nicht vorrangig die USA, die als Initiator für die Akte von Chapultepec auftraten, denn diese wollten anfangs die kollektive Sicherheit der sich in der Gründung befindlichen UNO überlassen. Präsident Roosevelt und sein Außenminister Hull beabsichtigten mit Verweis auf ihre Globalstrategie mit der UNO eine Universalorganisation zu schaffen und regionalen Organisationen keine Sonderrechte zuzugestehen.<sup>437</sup> Aufgrund ihrer Bedeutung als zuverlässiger Lieferant kriegswichtiger Rohstoffe hatten die Staaten des südlichen Amerikas jedoch ein neues Selbstwertgefühl gegenüber den USA entwickelt und drangen daher auf die Selbstständigkeit des interamerikanischen Systems und dessen Weiterentwicklung.<sup>438</sup> Es waren also vielmehr diese Staaten, die die zögerlichen Diplomaten des US-Außenministeriums zu dem Treffen in Chapultepec überreden konnten.<sup>439</sup> Verbündete fanden sie bei den Anhängern einer klassischen hemisphärischen Politik in den USA, deren Sprecher der einflussreiche Senator Vandenberg war.

Das Hauptinteresse der USA für den mit der Akte von Chapultepec begonnenen Prozess einer verstärkten Kooperation der amerikanischen Staaten lag schließlich darin, ihre dominante Stellung auf dem Kontinent zu sichern und gleichzeitig andere Großmächte von ihrer Einflussphäre fernzuhalten. Damit kann die Entstehung dieser Akte weniger auf die Existenz einer unmittelbaren oder mittelbaren Bedrohungswahrnehmung zurückgeführt werden. Zum Zeitpunkt der Entstehung 1945 waren die USA die einzige Supermacht in der Welt und weder eine konkrete militärische Invasion, noch andere Arten einer Einflussnahme durch andere Staaten war zu befürchten, schließlich waren die europäischen und asiatischen Großmächte durch den gerade erst zu Ende gegangenen Krieg derart geschwächt, dass sie in diesem Moment keine Ressourcen für derartige Aktivitäten zu Verfügung hatten. Vielmehr ist die OAS demzufolge als Kompromiss zu sehen, der die Forderungen der lateinamerikanischen Staaten nach Sicherung und Stärkung des interamerikanischen Systems verband mit den Bestrebungen der USA ihre Dominanz in der westlichen Hemisphäre zu institutionalisieren.

---

<sup>437</sup> Vgl. Gannon, Francis X. (1982), Globalism versus regionalism: U.S. policy and the OAS. In: *Orbis* 26:1, S. 197.

<sup>438</sup> Vgl. Berndt, Uwe (1995), *Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)*. Von der Legitimationskrise zur Wiederbelebung als Regime zur Staatsstreichprävention. Diss. Freiburg, S. 13.

<sup>439</sup> Vgl. Slater, Jerome, OAS and United States Foreign Policy, S. 29.

Außerdem dürfte die Tatsache, dass der lateinamerikanische Block eine wichtige Unterstützung bei den anstehenden Verhandlungen zur Gründung der UNO darstellte, die USA zu diesem Kompromiss bewogen haben.

Dagegen müssen die Nachfolgekonferenzen von Rio de Janeiro (1947) und Bogotá (1948) vor dem Hintergrund des bereits einsetzenden Kalten Krieges gesehen werden. So wird die OAS auch als der erste „Kalter-Krieg-Pakt“ bezeichnet.<sup>440</sup> Dennoch herrschte auch 1947 keine konkrete Bedrohungssituation durch die Sowjetunion vor: Die USA besaßen nach wie vor das Atombombenmonopol, die Sowjetunion besaß zudem keine Luftwaffe, die fähig gewesen wäre, lange Strecken zu überwinden, und keine schlagkräftige Marine.<sup>441</sup> In diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Herz interessant, dass die wirkliche Definition des Begriffs „Bedrohung“ im Sinne der klassischen Terminologie des Kalten Krieges innerhalb des Vertragswerkes erst einige Jahre später auf der Interamerikanischen Konferenz von Caracas 1954 vorgenommen wurde.<sup>442</sup>

Somit dominierte das US-amerikanische Präferenzset während dieser Verhandlungen vor allem das Interesse, die in der Monroe-Doktrin unilateral eingegangene Verpflichtung, die Unabhängigkeit des amerikanischen Kontinents gegenüber Einflüssen von auswärtigen Mächten zu garantieren, auf eine neue, institutionalisierte Grundlage zu stellen. Daneben spielte der Gedanken des *Containments* eines möglichen sowjetischen Einflusses auf die lateinamerikanischen Staaten eine wichtige Rolle. So wird die Gründung der Organisation der Amerikanischen Staaten aus amerikanischer Perspektive als „*an ideational marriage between the Monroe Doctrine and the Containment of the Soviet bloc [...]*“<sup>443</sup> gesehen.

Das Verhalten der USA in der Gründungsphase der OAS kann aus konstruktivistischer Sicht zum einen zurückgeführt werden auf den langen historischen Prozess, in dem die amerikanischen Staaten miteinander kooperierten: „*The OAS is the result of a long process of bridge building between the countries of the Western Hemisphere.*“

Der Begriff *Western Hemisphere*<sup>444</sup> beschreibt dabei nicht nur eine geographische Wirklichkeit, sondern auch einen kulturellen Raum: „*the fundamental character of western hemispheric [...]* system, thought and aspiration formed the basis undercurrent of Pan-Americanism – in essence

---

<sup>440</sup> Vgl. Connell-Smith, Gordon (1966), *The Inter-American System*. London, S. 150.

<sup>441</sup> McPherson, Alan (2006), *Intimate Ties, Bitter Struggles*. The United States and Latin America Since 1945. Washington D.C., S. 22.

<sup>442</sup> Herz, Mônica (2011), *The Organization of American States (OAS)*. Global governance away from the media. London, S. 12.

<sup>443</sup> Herz, Mônica, *The Organization of American States*, S. 12.

<sup>444</sup> Herz, Mônica, *The Organization of American States*, S. 5.

*the political, social, cultural and economic collaboration of the American States.*<sup>445</sup> Herz sieht es als möglich an „*to identify a regional culture*“, die vor allem vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen den regionalen Eliten entstanden sei.<sup>446</sup> Im Prozess der Gründung der OAS zeigt sich jedoch, dass diese *Western Hemisphere* weniger eine Einheit als vielmehr eine Zusammenfassung von zwei regionalen Blöcken darstellt. So steht auf der einen Seite die USA und auf der anderen Seite die Staatengruppe, die trotz z.T. starker Unterschiede in Größe, Ressourcenausstattung oder Entwicklungsgrad, unter dem Begriff „Lateinamerika“ subsumiert werden:

*The behaviour and alignment of state members within the Inter-American System are based on the Latin American regional consciousness of those members. Inter-American politics tend to divide member states into distinguishable camps with ambivalent views toward one another. The basic division places the United States on one side and all of Latin America on the other [...].*<sup>447</sup>

Eine Analyse der einzelnen Verhandlungen auf den Konferenzen von Chapultepec, Rio de Janeiro und Bogotá und ihrer Ergebnisse lässt erkennen, dass es zumeist die USA waren, die sich mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnten.<sup>448</sup> Schon bei der ersten Konferenz in Mexiko 1945 wird dies deutlich. Die lateinamerikanischen Staaten setzten sich an den Verhandlungstisch mit konkreten Forderungen nach umfangreicher Wirtschaftshilfe. Doch die US-amerikanische Delegation ignorierte diese Forderungen völlig. Für sie stand im Vordergrund durch die Akte zu erreichen, dass die anderen Großmächte keinen Einfluss auf den amerikanischen Kontinent ausüben konnten. Dafür waren sie sogar bereit, die Entstehung einer regionalen Institution in Kauf zu nehmen. Dies konnten sie tun, weil sie ihre dominante Position innerhalb der durch die Akte geschaffenen Strukturen verfestigen konnten.

Auch bei der Konferenz von Rio de Janeiro sahen sich die USA wiederum den Forderungen der anderen Teilnehmer nach wirtschaftlichen Hilfen für Lateinamerika gegenüber. Doch auch bei diesen Verhandlungen enttäuschte der diesmal anwesende Präsident Truman diese Erwartungen. Er machte dies explizit deutlich, indem er die Situation auf dem amerikanischen Kontinent verglich mit der Lage in Europa und grundlegende Unterschiede erkannte: „*the problems of countries in this hemisphere are different in nature and cannot be relieved by the same means*

---

<sup>445</sup> Thomas, Christopher/ Magloire, Juliana T. (2000), *Regionalism Versus Multilateralism: The Organization of American States in a Global Changing Environment*. Boston, S. 10.

<sup>446</sup> Herz, Mônica, *The Organization of American States*, S. 7.

<sup>447</sup> Pope Atkins, G. (1989), *Latin America in the international political system*. Boulder, S. 204.

<sup>448</sup> Langley, Lester D., *America and the Americas*, S. 166.

*and the same approaches which are in contemplation in Europe.*<sup>449</sup> Desweiteren lehnte Truman auch Vorschläge zum Aufbau einer Entwicklungsbank für den Kontinent ab. Nicht in dem Verleihen von öffentlichen Geldern an die südamerikanischen Staaten sah er die Lösung für wirtschaftliches Wachstum in der Region, sondern forderte diese Länder auf stärker auf private Investitionen zu setzen und sich am wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas zu beteiligen.<sup>450</sup> Bei den Verhandlungen bestimmten die US-amerikanischen Delegationen oftmals den Prozess und konnten mit ihren Vertragsentwürfen den weiteren Verlauf prägen. So geschah es z.B. während des Rio-Vertrages, als es um die Abstimmungsprozeduren ging. Anfangs lehnten die USA zwar obligatorische Sanktionen ab, doch angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten die Position verfolgten, dass kollektive Sanktionen verpflichtend für alle Mitgliedsstaaten der OAS sein sollten, änderten sie ihren Entwurf. So schlug Außenminister George C. Marshall während der Konferenz von Rio de Janeiro vor, dass die kollektiven Sanktionen, wie sie bereits in der Akte von Chapultepec aufgeführt werden, für alle Mitglieder verpflichtend sein sollten, sofern im Rat eine Zweidrittelmehrheit für Sanktionen entscheiden sollte. Nach diesem Entwurf sollte es nur eine Ausnahme geben: Kein Staat sollte durch Mehrheitsentscheid im Rat gezwungen werden können, Waffengewalt einsetzen zu müssen, wenn er es selber ablehnte.<sup>451</sup> Auch auf der Konferenz von Bogotá war ein wichtiges Thema, das besonders aus lateinamerikanischer Sicht erneut zur Sprache gebracht wurde, ihre Forderung nach wirtschaftlichen Hilfsprogrammen. Die lateinamerikanischen Vertreter zogen in ihren Reden während der Verhandlungen immer eine enge Verbindung zwischen dem Verteidigungsaspekt und der Notwendigkeit die wirtschaftlichen Strukturen in ihren Ländern zu stärken. Obwohl es auf der Vorgängerkonferenz von Rio de Janeiro keine bindenden Beschlüsse hinsichtlich Wirtschaftshilfen für den südamerikanischen Kontinent gegeben hatte, wurde dort doch bereits unmissverständlich der ökonomische Fortschritt als beste Garantie für Erfolg und Sicherheit definiert. Einige lateinamerikanische Staaten forderten offen eine Art Marshall-Plan auch für den ihren Kontinent. Doch wie bereits bei den Vorgängerkonferenzen stießen diese Forderungen auf Widerstand seitens der USA. Die US-amerikanische Delegation und allen voran Außenminister Marshall machten deutlich, dass für sein Land kein Hilfsprogramm ähnlich dem des europäischen Wiederaufbauprogrammes für den amerikanischen Kontinent in Frage käme und verwies auf private Investitionen als Lösung für

---

<sup>449</sup> Zit. nach Shoultz, Lars (1998), *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge, Mass., S. 332-333.

<sup>450</sup> Vgl. McPherson, Alan, *Intimate Ties*, S. 22.

<sup>451</sup> Vgl. Mecham, J. Lloyd, *Inter-American Security*, S. 284.



die lateinamerikanische Wirtschaft.<sup>452</sup> Diese Argumentation läßt deutlich zu Tage treten, dass für die Truman-Administration in dieser Zeit der Fokus ihrer Bemühungen auf dem europäischen Kontinent lag. Außenminister Marshall formulierte unumwunden dass die lateinamerikanischen Partner sich mit ihren Forderungen hinter dem europäischen Marshall-Plan einordnen müssten. Priorität für die USA hätte Europa und dessen wirtschaftliche Gesundung.<sup>453</sup> Trotz dieser sehr starken Stellung der USA während der Aushandlung der OAS wäre es falsch zu schlussfolgern, dass diese Organisation den lateinamerikanischen Staaten wie ein imperialistisches Instrument aufgezwungen wurde.<sup>454</sup> Vielmehr kann die Entstehung dieses Bündnisses, wie bereits angedeutet, zurückgeführt werden auf einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der beiden regionalen „Partner“ USA und Lateinamerika. Das Verhalten der USA gegenüber den südlichen Nachbarn des amerikanischen Kontinents war seit dem 19. Jahrhundert ambivalent. Förderten die USA am Anfang des 19. Jahrhunderts die Unabhängigkeitsbestrebungen der damals noch von Europa abhängigen Kolonien und suchten durch vielfältige Kooperations- und Koordinationsmechanismen eine enge Verbindung herzustellen, entwickelte Washington zeitgleich eine hegemoniale Verhaltensstrategie, die geprägt war durch die Formulierung ihres unilateralen Anspruchs auf eine Sicherheitsprärogative in der westlichen Hemisphäre.<sup>455</sup> Die Monroe-Doktrin von 1823, in der die USA eigene Interventionen in Lateinamerika als legitime Verteidigung zum Schutz vor möglichen außer-amerikanischen Angriffen etablierten, ist in Sprache gegossener Ausfluss dieser Auffassung.<sup>456</sup> Die Monroe-Doktrin basierte auch auf einem Mißtrauen gegenüber den für kulturell nicht ebenbürtig gehaltenen lateinamerikanischen Völkern. Bereits 1821 äußerte sich US-Außenminister Quincy Adams pessimistisch über die Zukunftschancen dieser ehemaligen europäischen Kolonien: *„Arbitrary power, military and ecclesiastical, is stamped upon their education, upon their habits, and upon all their institutions. Civil dissension is infused into all their seminal principles.“*<sup>457</sup>

Oftmals, auch noch bis tief ins 20. Jahrhundert hinein, herrschte die Vorstellung, dass die lateinamerikanischen Völker nicht fähig wären, sich selbst zu regieren und das Versagen und die Inkompetenz von demokratischen Regierungen in diesen Staaten wurde auf den Faktor

---

<sup>452</sup> Vgl. Langley, Lester D., *America and the Americas*, S. 166-167.

<sup>453</sup> *Latin America and the European Recovery Program*, Preliminary Report of the House Select Committee on Foreign Aid, H. Res. 296, 48. Kongress, 2. Session, 13 März 1948.

<sup>454</sup> Vgl. Berndt, Uwe, *Die Organisation Amerikanischer Staaten*, S. 9.

<sup>455</sup> Berndt, Uwe, *Die Organisation Amerikanischer Staaten*, S. 10.

<sup>456</sup> McPherson, Alan, *Intimate Ties*, S. 6.

<sup>457</sup> Zit. nach Kennan, George (1999), *Latin America as a Problem in United States Foreign Policy*. In: LaRosa, Michael/ Mora, Frank O. (Hg.), *Neighboring Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Lanham, S. 184.

„Rasse“ zurückgeführt.<sup>458</sup> Die lateinamerikanischen Völker wurden als politische Kinder charakterisiert, die in ihrer Rückständigkeit auf Führung angewiesen wären. Diese Führung könnten die USA bieten. Im politischen Washington herrschte auch noch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Einstellung, dass die lateinamerikanischen Völker nicht mehr als untergeordnete Befehlsempfänger in der sich abzeichnenden Auseinandersetzung mit dem kommunistischen Block wären. Dies verdeutlicht z.B. die Beschwerde eines US-amerikanischen Senators gerichtet an Neslon Rockefeller, einem Förderer des interamerikanischen Systems, über das Verhalten dieser Staaten: „*Your God-damned peanut nations aren't voting right. Go line them up.*“<sup>459</sup> Hier zeigt sich eine paternalistische Attitüde, die sich häufig in den US-lateinamerikanischen Beziehungen widerspiegelt.<sup>460</sup> Von 1812 bis 1932 gab es 31 bewaffnete Interventionen seitens der USA in Lateinamerika. Für die Lateinamerikanischen Staaten war es daher von höchstem Interesse, innerhalb der OAS ein Interventionsverbot vertraglich zu fixieren. Zwar gab es bereits 1933 die förmliche Anerkennung eines Interventionsverbots. Dies war jedoch so vage formuliert, dass es große Spielräume in Bezug auf nicht-militärische Interventionen offen ließ. Auch ein 1936 verabschiedetes Zusatzprotokoll änderte dies nur unwesentlich. Vor diesem Hintergrund erhofften sich die lateinamerikanischen Staaten mit Art. 15 der OAS-Charta, in der ausdrücklich „jede andere Form von Einmischung oder Bedrohung der Persönlichkeit des Staates oder seiner politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundlagen“ verboten wurde, eine endgültige Klarstellung. Wie jedoch Yale Ferguson herausgearbeitet hat, ließ auch dieser Paragraph Spielraum für Mehrdeutigkeiten.<sup>461</sup> Zudem zeigte sich, dass dieses weitgehende Interventionsverbot bei konsequenter Umsetzung des exakten Wortlauts quasi ein Verbot jeglicher Außenpolitik für die USA bedeutet hätte: „[...] *they would prohibit the exercise of foreign policy itself, particularly by the United States, which has the greatest capabilities to influence the affairs of other states, intentionally or even unintentionally, by the exercise of its tremendous political, economic and military power.*“<sup>462</sup> Da es aber unmöglich ist, einem Staat eine interessengeleitete Außenpolitik zu verbieten, sieht Berndt gerade in der Unmöglichkeit der exakten Ausführbarkeit der Bestimmungen des Art. 15 OAS-Charta den Grund, der die USA veranlasste diesen Artikel zu akzeptieren.<sup>463</sup>

---

<sup>458</sup> Sharbach, Sarah E., Stereotypes of Latin America, S. 12-13.

<sup>459</sup> Longley, Kyle (2002), *In the Eagle's Shadow: The United States and Latin America*. Wheeling, S. 188.

<sup>460</sup> Sharbach, Sarah E., Stereotypes of Latin America, S. 102.

<sup>461</sup> Vgl. Ferguson, Yale H. (1970), Reflections on the inter-American principle of non-intervention: a search for meaning in ambiguity. In: *Journal of Politics*. 32:3, S. 628-654.

<sup>462</sup> Slater, Jerome, OAS, 1967, S. 24.

<sup>463</sup> Vgl. Berndt, Uwe, Die Organisation Amerikanischer Staaten, S. 17.

Die Organisation Amerikanischer Staaten mit ihrem sehr elaborierten System der kollektiven Sicherheit muss als eindeutig multilateral charakterisiert werden. Mit ihren Strukturen stellt sie für die damalige Zeit eine sehr integrierte Organisation dar, die zudem weit über die Charakteristika einer klassischen Militärallianz hinausgeht. Zwar ist der gegenseitige Beistand im Falle eines Angriffes integraler Bestandteil der OAS, doch ist er nur eine Säule neben anderen wie z.B. dem Mechanismus der friedlichen Konfliktbeilegung innerhalb der Organisation. Der multilaterale Charakter speist sich in erster Linie aus den vereinbarten und damals sehr fortschrittlichen Abstimmungsprozeduren des Rates, des wichtigsten Entscheidungsorgans bei der täglichen Arbeit der OAS. Die Tatsache, dass dort Entscheidungen durch Mehrheitsentscheidungen getroffen werden – mit der einzigen Ausnahme, dass in der Frage der Anwendung von Sanktionen eine Zweidrittelmehrheit gefunden werden muss – verhindert, dass einzelne Staaten eine Vetoposition erhalten. Die USA setze allerdings durch, dass kein Land durch die Mehrheitsentscheidungen gezwungen werden könnte, gegen seinen Willen Waffengewalt anwenden zu müssen oder in einen Krieg hineingezogen zu werden. Aus organisationsstruktureller Sicht ergibt sich also auf den ersten Blick kein Machtungleichgewicht innerhalb der OAS zugunsten der USA: Im Rat besitzt das Land wie alle anderen Partner nur eine Stimme, es gibt keinerlei Veto-Recht und auch bei der personalen Durchdringung gibt es keinen festgeschriebenen Vorteil für die USA. Im Gegenteil, so sollte z.B. der Generalsekretär einem ungeschriebenen Gesetz zufolge kein US-Amerikaner sein.<sup>464</sup> Doch trotz dieses scheinbaren Machtgleichgewichts in den Strukturen der OSA bestand zwischen den USA und ihren lateinamerikanischen Partnern eine erhebliche Machtassymetrie. Interessanterweise würden gerade durch die vertraglichen Bestimmungen der OAS Interventionen legitimiert, sofern diese nur kollektiver Natur sind. Lothar Borck spricht in dem Zusammenhang davon, dass das Interventionsverbot der OAS „per se interventionistisch“<sup>465</sup> sei.

Zu dieser Einschätzung kommt auch Jerome Slater: „*For years a weapon directed against the United States, the principle of non-intervention [...] became the major weapon on the United States' effort to maintain the hemispheric status quo.*“<sup>466</sup>

Die Dominanz der USA innerhalb der OAS beruhte auf ihrer überlegenen Position auf allen Gebieten. So waren die lateinamerikanischen Partner quasi abhängig von US-amerikanischer Wirtschaftshilfe. Aber auch auf militärischem Gebiet, z.B. bei Fragen von Waffenlieferungen,

---

<sup>464</sup> Vgl. Berndt, Uwe, Die Organisation Amerikanischer Staaten, S. 17.

<sup>465</sup> Brock, Lothar (1978), Die Funktion der OAS für die Rechtfertigung der Lateinamerika-Politik der USA. In: *Politische Vierteljahresschrift* 19:1, S. 12.

<sup>466</sup> Slater, Jerome, OAS, S. 64.

war Lateinamerika auf Washington angewiesen. In die Hände spielte Washington zudem die Furcht der lateinamerikanischen Regime vor revolutionärer Opposition und politischer Instabilität. Der Kampf vieler Regime gegen sozialistische Tendenzen in den eigenen Ländern fügte sich ohne große Bruchstellen in den von Washington propagierten Kampf gegen den Kommunismus ein. Wie instabil die Lage vieler lateinamerikanischer Regierungen war, zeigte sich bereits während der Verhandlungen in Bogotá 1948, als es in der Stadt zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und im Zuge dessen sogar zu einem Sturm auf das Konferenzgebäude kam.<sup>467</sup>

Es bleibt also zusammenfassend festzuhalten, dass die USA ihren lateinamerikanischen Verbündeten ambivalent gegenübertraten. Gingen sie auf der einen Seite Kompromisse ein, die für die damalige Zeit erstaunlich anmuten, z.B. die Zustimmung zum Mehrheitsentscheid bei Ratsentscheidungen, zeigt doch das Verhandlungsverhalten insgesamt, dass Washington seine Partner nicht als völlig gleichberechtigt ansah. Auch der Beistandspakt, eines der Herzstücke der OAS, bleibt in seiner Formulierung vage und eröffnet der USA weitgehend freie Hand bei ihren Entscheidungen. Eine automatische Bündnispflicht existiert ebenso wenig, wie integrierte Streitkräfte oder Kommandostrukturen. Vor diesem Hintergrund wird die OAS auch als „symbolischer multilateraler Deckel für die bilateralen Sicherheits- und Militärhilfeabkommen der USA mit den lateinamerikanischen Staaten“ gesehen.<sup>468</sup> Auch dass die USA keinerlei Anstalten unternahmen den Pakt mit einer militärischen Komponente zu versehen, zeigt, dass die USA wenig Vertrauen in seine Partner setzte.

Washington nutzte diese Organisation als Instrument, um eine Region, die sie schon seit Präsident Monroe als ihren Einflussbereich beanspruchte, vor äußeren Einflüssen zu sichern. Vor diesem Hintergrund scheint es wenig zutreffend zu sein, die Entstehung der OAS auf eine wachsende Bindekraft der „*Western Hemisphere Idea*“ zurückzuführen – weder aus der Sicht der lateinamerikanischen Staaten, noch aus Sicht der USA.<sup>469</sup> Die Tatsache, dass es mit der OAS zu einem so multilateral strukturierten Bündnis kam, muss vielmehr eingeordnet werden in den schon im 19. Jahrhundert begonnen Prozess der interamerikanischen Integration. Durch die von da an expandierenden, schon vorhandenen „multilateralen Koordinations- und Kooperationsebenen“<sup>470</sup>, die sich, wie aufgezeigt, während des Krieges noch verdichtet hatten, war eine Grundlage geschaffen, die von den USA bei der Durchsetzung ihrer Interessen nicht ignoriert werden konnte. Ein Fortbestehen der bisher unilateral durch die Monroe-Doktrin

---

<sup>467</sup> Vgl. Langley, Lester D., *America and the Americas*, S. 166.

<sup>468</sup> Berndt, Uwe, *Die Organisation Amerikanischer Staaten*, S. 31.

<sup>469</sup> Berndt, Uwe, *Die Organisation Amerikanischer Staaten*, S. 14.

<sup>470</sup> Berndt, Uwe, *Die Organisation Amerikanischer Staaten*, S. 10

durchgesetzten Sicherheitsprärogative in der westlichen Hemispähre war aufgrund der gestiegenen Bedeutung der lateinamerikanischen Staaten, aber auch aufgrund ihres neuentwickelten Selbstbewußtseins nicht mehr oder nur mit erheblichen Kosten verbunden durchführbar. Senator Vandenberg, der als Delegierter, an der Aushandlung beteiligt war, erklärte, dass die Akte von Chapultepec „*preserved the Monroe Doctrine and the Inter-American system.*“<sup>471</sup> Vandenberg begründete dies damit, dass durch die Ausgestaltung dieses kollektiven Sicherheitssystem, der USA quasi doch eine Art Veto-Macht zugestanden wurde, mit der sie alle Entscheidungen, die im Zusammenhang mit Einflussversuchen und Aktivitäten von Kräften die außerhalb des amerikanischen Kontinents standen, bestimmen könne.<sup>472</sup>

---

<sup>471</sup> Smith, Gaddis (1994), *The Last Years of the Monroe Doctrine*, 1945-1993. New York, S. 55.

<sup>472</sup> McPherson, Alan, *Intimate Ties*, S. 21.

## **4.2 Die Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO)**

Im April 1949 wurde der Vertrag zur Gründung der Nordatlantikpakt-Organisation geschlossen. Doch innerhalb weniger Jahre veränderte dieses Bündnis seinen ursprünglichen Charakter und wurde zu einer der schlagkräftigsten und langlebigsten Allianzen in der Geschichte. Von den ursprünglichen zwölf Gründungsmitgliedern, Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien, Frankreich, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Norwegen, Portugal und den Vereinigten Staaten, wuchs das Bündnis in den ersten Jahren durch die Aufnahme Griechenlands, der Türkei und der Bundesrepublik Deutschland. Zeitgleich entstanden organisatorische Strukturen, die bei Vertragsunterzeichnung so noch nicht angedacht waren: die integrierte Kommandostruktur, ein US-amerikanischer Oberkommandierender und die langfristige Stationierung von US-Truppen. Warum es überhaupt zur Unterzeichnung des NATO-Vertrags und in der Folge zu diesem Prozess kam, soll in diesem Kapitel erörtert werden.

### **4.2.1 Die Entstehung der NATO**

Am 04. März 1947 wurde zwischen Frankreich und Großbritannien der Vertrag von Dunkirk geschlossen. Dieser stellte sich als Keimzelle für die spätere Gründung der NATO heraus. Doch dieses Bündnis war noch als Sicherheitspakt gegen ein wiedererstarktes Deutschland gerichtet war und sollte vor allem Frankreich die Angst vor seinem Nachbarn nehmen. Kernaussage dieser neuen britisch-französischen Zusammenarbeit war eine Beistandsversicherung im Falle eines deutschen Angriffes auf eines der beiden Länder.<sup>473</sup>

Im Jahr 1947 sorgte nun eine Reihe von internationalen Ereignissen dafür, dass die Spannungen zwischen den ehemaligen Kriegsalliierten USA, Frankreich und Großbritannien auf der einen Seite und der Sowjetunion auf der anderen Seite stiegen. So etablierte Moskau entgegen den Bestimmungen des Vertrages von Yalta, die freie Wahlen für Polen vorsahen, eine kommunistisch gesinnte Regierung in Warschau. Ferner verletzten sie weitere während des Kriegs geschlossene Abkommen, indem sie sich weigerten wie gefordert ihre im Iran stationierten Truppen freiwillig abzuziehen.

Gleichzeitig erhöhten die Machthaber im Kreml den Druck auf die Türkei mit dem Ziel, ihnen Stützpunktrechte zur Kontrolle der Meerenge des Bosphorus einzuräumen. Desweiteren gab es

---

<sup>473</sup> Kaplan, Lawrence S. (2007), *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance*. Lanham, S. 12.

tiefsitzende Befürchtungen vor einer kommunistischen Infiltration Griechenlands und der Türkei und die Angst vor dem Verlust beider Länder an den kommunistischen Machtbereich. Wie weiter oben bereits angedeutet, fanden diese weltpolitischen Ereignisse zeitgleich mit einem der Entstehung eines neuen Paradigma in der Weltpolitik statt, dass durch die Antizipation einiger natürlichen Feindschaft zwischen den jeweiligen Blöcken und der Nichtvereinbarkeit ihrer Ideologien charakterisiert werden kann. Dies führte schließlich zur Formulierung der Truman-Doktrin durch den US-Präsidenten, in dem er die Bereitschaft der USA erklärte, nicht nur die beiden bedrohten Regime zu unterstützen, sondern diese Bereitschaft auf alle freien Staaten auszudehnen. Die dahinterstehende Argumentation war die eindeutig nationalen Interessen dienende Gleichung: „*Without restored prosperity in important but now devastated economies abroad there would be no stability in the world and ultimately no security for the United States.*“<sup>474</sup>

Als 1947 die zweite Konferenz der vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges scheiterte und sich eine Konfrontation zwischen den drei Westmächten und dem kommunistischen Land immer stärker abzeichnete, zeigte sich der britische Außenminister Bevin überzeugt,

[...] daß die Sowjetunion in absehbarer Zukunft nicht bereit sein wird, in vernünftiger Weise mit dem Westen zu verhandeln und daß die Rettung des Westens von der Bildung einer Art – formeller oder informeller – Union in Westeuropa abhängen wird, die von den Vereinigten Staaten und den Dominions unterstützt wird [...].<sup>475</sup>

Diese Union sollte nach Bevins Ansicht stark genug sein, einer möglichen kommunistischen Bedrohung entgegenstehen zu können. Wie Kaplan nachweist, bedeutete diese Rede einen wichtigen Schritt zur Aufgabe der isolationistischen Haltung Großbritanniens gegenüber einem Engagement auf dem europäischen Festland und zeigte Bevins Bereitschaft, eine Führungsrolle bei der Bildung einer Union der westlichen Demokratien einzunehmen.<sup>476</sup> Der britische Außenminister konzentrierte sich jedoch nicht nur auf die Abwehr eines direkten Angriffs der Sowjetunion, sondern sah auch die Gefahr, die von innerstaatlicher Subversion kommunistischer Kräfte in den wirtschaftlich und politisch darniederliegenden Staaten Westeuropas drohte. Er plädierte daher für eine enge formale Zusammenarbeit seines Landes mit Großbritannien und den Benelux-Staaten. In dieser Politik mit dem Ziel eine

---

<sup>474</sup> Stephanson, Anders (2000), *Liberty or Death: The Cold War as US Ideology*. In: Westad Odd A. (Hg.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*. London/ Portland, S. 81.

<sup>475</sup> Achilles, Theodore C. (1979), Die Rolle der Vereinigten Staaten bei den Verhandlungen über das Atlantische Bündnis. In: *NATO-Brief* 4, S. 11.

<sup>476</sup> Vgl. Kaplan, Lawrence S., NATO 1948, S. 29.

Westeuropäischen Union zu gründen wird allgemein der Ursprung des späteren Nordatlantikvertrages gesehen.<sup>477</sup>

Ebenfalls 1947, unabhängig von den britisch-französischen Konsultationen, kamen von kanadischer Seite bereits Vorschläge für ein kollektives Sicherheitsbündnis. So schlug u.a. ein hochrangiger Beamter im kanadischen Außenministerium eine Art Verteidigungsbündnis innerhalb der UN-Charta vor: „*This may be the first public statement advocating a collective defense organization of the Western world.*“<sup>478</sup>

Die amerikanischen Reaktionen auf diese Entwicklung sind nicht einheitlich. Während z.B. der einflussreiche Senator Robert Taft zwar durchaus auch der Meinung war, dass die USA sich weiterhin um die Sicherheit in Europa sorgen sollten, plädierte er doch über das ganze Jahr 1947 hinweg nur für Sicherheitsgarantien für ausgewählte europäische Staaten auf strikt bilateraler Basis.<sup>479</sup> Demgegenüber zeigte sich das US-Außenministerium aufgeschlossener gegenüber den vorgetragenen Ideen. Es wurde aber kritisiert, dass die Übernahme des Vertrages von Dünkirchen als Modell für die neu zu gründende Union einen falschen Fokus hätte: Der Vertrag von Dünkirchen sieht in einem wiedererstarkten Deutschland die Hauptgefahr für den Kontinent, während die USA nicht Deutschland, sondern die Sowjetunion als Quelle der Bedrohung ansah. Im US-Außenministerium wurde daher verstärkt über eine Adaption der Bestimmungen des Rio-Vertrages als Vorbild nachgedacht. Der Vorteil läge nach Ansicht der US-Diplomaten darin, dass der Rio-Vertrag sich nicht gegen einen spezifizierten Gegner richtet, sondern allgemein die Intention ausdrückte, gegen eine Gefahr von außen, aber auch von innen zusammenzustehen.<sup>480</sup> Das vorsichtige Agieren der US-Regierung muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass etwaige Überlegungen zu einer westlichen Union noch rudimentär waren. Es darf nicht vergessen werden, daß die USA durch den im selben Jahr vorgeschlagenen Marshall-Plan bereits den Willen signalisiert hatten, den wirtschaftlichen Aufbau Europas zu unterstützen und sich weiterhin auf diesem Kontinent zu engagieren. So kann folgende Aussage von Dulles vor dem Senat, „*[we, Einf. d. Autors] should not forget that today the United States, in Germany, is a western European government. Our exhortations to other western European nations will sound hollow if we ourselves fail to do what we expect of others*“<sup>481</sup> nicht nur auf die Frage des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Westdeutschlands

---

<sup>477</sup>Vgl. Milloy, John C. (2006), *The North Atlantic Treaty Organization, 1948-1957. Community or Alliance.* London, S. 9.

<sup>478</sup> Reid, Escott, *Time for fear and hope*, S. 37.

<sup>479</sup>Vgl. Weber, Steve, *Multilateralism*, S. 6.

<sup>480</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of European Affairs, Washington, 21. Januar 1948. In: *FRUS*. 1948. III, S. 10-11.

<sup>481</sup>Zit.nach: Kaplan, Lawrence S., *NATO 1948*, S. 18.



reduziert werden, sondern auch dahingehend verstanden werden, daß die USA als “*western European government*” durchaus bereit sein sollten, sich auch darüber hinaus auf diesem Kontinent zu engagieren.

Für die Truman-Administration war von Bedeutung, von den europäischen Staaten selber ein „*evidence of unity with a firm determination*“ zu erhalten mit dem Ziel, dass „*the various European countries are prepared to act in concert to defend themselves*.“<sup>482</sup>

Im Januar 1948 hielt der britische Außenminister Bevin vor dem Unterhaus eine bemerkenswerte Rede, in der er die Absicht seines Landes erörterte zusammen mit Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg ein Bündnis zu schließen, das zu späterer Zeit auch offen für weitere europäische Staaten sein sollte. Hintergrund dieses Ansatzes war die Annahme einer sich immer stärker realisierenden kommunistischen Bedrohung, nachdem die Sowjetunion ihren Konfrontationskurs gegenüber dem Westen weiterführte, ihre Macht in Osteuropa rücksichtslos ausweitete und festigte, und auch in Westeuropa die kommunistischen Parteien ihren Einfluss erheblich ausbauen konnten. Der Staatsstreich von Prag im Februar 1948 führte den westlichen Nationen noch einmal die Dringlichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit vor Augen. Aufgrund der Ereignisse von Prag setzte sich schließlich auch in Frankreich die Überzeugung durch, dass die Bedrohung durch die UdSSR virulenter sei als die durch Deutschland. Dies führte dazu, dass Paris nun nicht mehr die Übernahme von Bestimmungen des Vertrags von Dünkirchen als Grundlage für ein zukünftiges Bündnis einforderte. Dieses Umschwenken Frankreichs ermöglichte schließlich am 17. März die Verabschiedung des Brüsseler Pakts zwischen den europäischen Ländern Frankreich, Großbritannien und den Benelux-Staaten, in dem diese sich gegenseitige Unterstützung im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ein Mitglied des Pakts zusicherten. Der betreffende Artikel IV wurde dabei neutral formuliert, so dass vermieden wurde, Deutschland als potentiellen Gegner direkt zu definieren. In der Präambel des Abkommens hielten die unterzeichnenden Nationen fest, dass sie zudem eine enge Kooperation mit anderen Staaten mit ähnlichen Idealen - insbesondere ist hier an die USA zu denken - anstrebten. Gleichzeitig betonte der Vertrag jedoch auch die Bedeutung einer wirtschaftlichen Gesundung und so wurde zudem eine weitgehende Kooperation zwischen den unterzeichnenden Staaten auf diesem Gebiet verabredet.

---

<sup>482</sup> Memorandum of Conversation by the Director of the Office of European Affairs, Washington, 7. Februar 1948. In: *FRUS*. 1948. III, S. 22.

Auch wenn eine Teilnahme der USA an diesem Pakt offiziell nicht zur Debatte stand, war doch allen europäischen Beteiligten angesichts ihrer militärischen Schwächung durch den erst wenige Jahre zurückliegenden Weltkrieg klar, dass sie, ob einzeln oder im Kollektiv, einem Angriff der Roten Armee nicht viel hätten entgegensetzen können. Daher wurde inoffiziell gehofft, dass die USA „*shed its fine scruples of nonintervention in the internal affairs of Europe, and participate actively in the elaboration of the union while there may be still time.*“ Ohne US-Unterstützung sei dieses geschlossene Bündnis „*a mere outline with no substance [...]*“.<sup>483</sup>

Großbritannien und Frankreich hätten amerikanisches Engagement bei der Verteidigung Europas begrüßt und hofften daher, durch den Brüsseler Pakt Washington zeigen zu können, dass die westeuropäischen Staaten durchaus bereit waren, das ihnen mögliche zu ihrem Schutz beizutragen. So hofften sie, den Bedenken in den USA entgegenzutreten zu können.

Die Reaktion in den USA zum Abschluss dieses Bündnisses war verhalten positiv. In einer Rede vor dem Kongress informierte US-Präsident Truman dessen Mitglieder über den Brüsseler Pakt und führte weiterhin aus:

*[...] its significance goes far beyond the actual terms of the agreement itself. It is a notable step in the direction of unity in Europe for the protections and preservations of its civilization. This development deserves our full support. I am confident that the United States will, by appropriate means, extend to the free nations the support which the situation requires. I am sure that the determination of the free countries of Europe to protect themselves will be matched by an equal determination on our part to help them protect themselves.*<sup>484</sup>

In diesselbe Richtung gingen Äußerungen hochrangiger Mitarbeiter des US-Außenministerium: „*I don't care whether entangling alliances have been considered worse than original sin since George Washington's time. We've got to negotiate a military alliance with Western Europe in peacetime and we've got to do it quickly.*“<sup>485</sup>

Trotz dieser eindeutigen Willensbekundungen seitens der USA zu einem längerfristigen Engagement in Europa stockte deren konkrete Realisierung, auch weil es noch immer Einwände gab. Im Außenministerium war man überzeugt, dass der US-Kongress einem stärkeren Engagement der USA in Europa wenig offen gegenüberstünde. Es sollte daher abgewartet werden und die Initiative für weitere Schritte den Europäern überlassen werden. Erst wenn man

---

<sup>483</sup> Zit. nach Kaplan, Lawrence S., NATO 1948, S. 61.

<sup>484</sup> Rede von US-Präsident Truman am 17. März 1948. in: *Public Papers of the Presidents*, 1948, S. 184.

<sup>485</sup> Zit.nach: Kaplan, Lawrence S. (1994), *NATO and the United States*. Updated Edition, New York, S. 19.

in Washington die „*clear and unmistakeable determination*“<sup>486</sup> seitens der europäischen Staaten feststellen würde, wollte man eine stärkere Kooperation eingehen.

Dort wie auch im nationalen Sicherheitsrat gab es jedoch starke Tendenzen, die eine Zusammenarbeit der USA mit dem Brüsseler Pakt wollten, diese jedoch nur informell durch eine unilaterale Unterstützungserklärung seitens des Präsidenten ausgestalten wollten.

---

<sup>486</sup> The Ambassador in the United Kingdom to the Secretary of State, London, 16. April 1948. In: *FRUS*. 1948, III, S.89; NSC 9, The Position of the United States With Respect to Support for Western Union and Other Related Free Countries. In: *ibid.*, S. 86.

#### 4.2.2 Von den Pentagon-Gesprächen zum NATO-Vertrag

Der Abschluss des Brüsseler Pakts führte Ende März bis Anfang April, nachdem der US-Außenminister Marshall seine Bereitschaft erklärt hatte, über ein atlantisches Sicherheitssystem zu sprechen, zu den geheimen „Pentagongesprächen“ zwischen den USA, Großbritannien und Kanada, in denen Möglichkeiten einer solchen Bereitschaft besprochen wurde.<sup>487</sup> Gleichzeitig trafen sich Anfang April 1948 u.a. Marshall und der einflussreiche Senator Vandenberg, um eine Grundlage für eine wie auch immer geartete Zusammenarbeit ihres Landes mit dem Brüsseler Pakt zu erarbeiten. Dabei wurde von niemandem eine volle Mitgliedschaft angestrebt. Am 27. April erklärten schließlich Vandenberg, Marshall und Dulles als Kompromiss ihre Unterstützung für das Prinzip der „*effective self-help and mutual aid*“ und einer, allerdings nur losen, Bindung an das neue europäische Bündnis.<sup>488</sup>

Der US-Kongress war für die Truman-Administration eine Hürde, die es zu nehmen galt, wenn man Pläne für ein Bündnis vorantreiben wollte, denn im Kongress war die Befürchtung weit verbreitet, dass die europäischen Staaten mit Hilfe eines solchen Bündnisses nur versuchen wollten, die Verantwortung und damit auch die Kosten für die Verteidigung des Kontinents auf die USA abwälzen zu wollen. Daher waren die Abgeordneten und Senatoren auch sehr zurückhaltend gegenüber allzu großer militärischer Hilfe für die Länder Westeuropas. Im Kongress wurde zudem jede Art von Abkommen abgelehnt, das die USA unweigerlich mit in einen Krieg ziehen würde, ohne dass Washington ausreichend in die Entscheidungsprozesse eingebunden wäre. Besonderes Augenmerk wurde zudem auf das in der US-Verfassung verankerte alleinige Recht des Parlaments Krieg zu erklären geworfen. Dies sollte durch mögliche Allianzbestimmungen auf keinen Fall unterminiert werden.<sup>489</sup>

Der Gedanke der gerechten Lastenverteilung war auch in der US-Administration vorhanden. So definierte *Under Secretary of State* Lovett folgende Bedingungen, in denen er neben Gegenleistungen der möglichen Bündnispartner auch auf Entscheidungsfreiheit pochte:

*[...] to get away from one-way arrangements on which we do something for foreign countries without receiving any reciprocal return and, second, we do not want any automatic loose-ended engagements. We should never agree to an automatic involvement in war under a given set of conditions. We must have freedom to decide*

---

<sup>487</sup> Cook, Don (1989), *Forging the Alliance*. NATO 1945 – 1950. London, S. 128 f.

<sup>488</sup> Weber, Steve, *Multilateralism*, S. 27.

<sup>489</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, by the Acting Secretary of State, Washington DC, 11. April 1948. In: FRUS. 1948, III, S. 82.

*what we will do in a given situation. [...] If a pact is necessary, the basic work should be done by the Western Union countries.*<sup>490</sup>

Am 11. Juni 1948 verabschiedete der Senat die Resolution 238, die sogenannte Vandenberg-Resolution, in der diese Bedenken noch einmal explizit formuliert wurden, durch die aber gleichzeitig auch die Grundlage für eine vertiefte Kooperation mit den europäischen Staaten geschaffen wurde. So wurde in der Präambel festgestellt, dass die Regierung bei ihren Bemühungen an den „*constitutional process*“ gebunden sei. Während in Art. II dann die generelle Möglichkeit zur Bildung von regionalen Bündnissen eröffnet wird, definieren die Senatoren in Art. III, dass „*Association of the United States, by constitutional process, with such regional and other collective arrangements [...] are based on continuous and effective self-help and mutual aid [...]*“.<sup>491</sup> Dadurch wurde jegliches US-Engagement in möglichen Bündnissen unter die Bedingung gestellt, dass eine einseitige Kostenverteilung und Trittbrettfahrer-Phänomene<sup>492</sup> ausgeschlossen würden.

Zur gleichen Zeit drängten jedoch nicht nur die europäischen Brüssler Pakt-Staaten, sondern auch Kanada die USA, ihre reservierte Haltung aufzugeben und konstruktiv bei der Schaffung eines Verteidigungsbündnisses für den nordatlantischen Raum, das den europäischen Pakt ersetzen sollte, mitzuarbeiten. Es ist aber darüber hinaus festzuhalten, dass die USA selber mit einer eindeutigen Positionierung kämpften: So gab es im Außenministerium durchaus eine kontroverse Debatte um die richtige Strategie. George F. Kennan plädierte nach wie vor für eine einseitige Erklärung des Präsidenten vergleichbar mit der Monroe-Doktrin, wodurch er der USA die größtmögliche Entscheidungsfreiheit erhalten wollte.<sup>493</sup>

Es waren schließlich die Berlin Krise sowie die ungelöste Deutschlandfrage, die den USA noch einmal verdeutlichten, wie groß die Gefahr für Europa war und dass nur sie militärisch in der Lage wären, ein Abschreckungsszenario aufzubauen, um eine sowjetische Invasion zu verhindern. Dies sorgte für einen Umschwung in der US-Außenpolitik, so dass Anfang Juli desselben Jahres Gespräche zwischen den USA, Kanada und Vertretern der im Brüssler Pakt zusammengeschlossenen Staaten aufgenommen wurden. Doch während die europäischen

---

<sup>490</sup> Memorandum for the President, Washington 21. Mai 1948, Meetings: 123: September 24, 1952 to Memoranda for the President: Meeting Discussions: 1949, *National Security Meeting Files*, HSTL.

<sup>491</sup> United States, Congress, Senate Resolution 238, Congressional Bills, Resolutions and Laws, 80<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session.

<sup>492</sup> Das Trittbrettfahrerphänomen (auch free-rider-problem) beschreibt eine Situation in der Staaten von einem kollektiven Gut, das andere Staaten bereitstellen, profitieren und selber nur einen geringen oder keinen eigenen Beitrag zu leisten. Vgl. z.B. Sandler, Todd/ Cauley, Jon (1975), On the Economic Theory of Alliances. In: *Journal of Conflict Resolution*. 19:2, S. 330-348.

<sup>493</sup> Vgl. hierfür besonders Kaplan, Lawrence S., NATO 1948, Kapitel 3 und 4.

Vertreter mit den ganz eindeutigen Zielvorstellungen in diese Verhandlungen gingen, nämlich die, die USA zu einem aktiven Engagement entweder in einer neu zu gründenden Allianz oder in einer angepassten Version des Brüssler Pakts zu bewegen, war die Haltung der USA weniger eindeutig. Der US-amerikanische Vertreter Lovett machte immer wieder deutlich, dass sein Land nicht bereit sei, eine formale Verknüpfung mit dem Brüssler Pakt einzugehen und auch jeden Vorschlag ablehne, der auf eine automatische Verpflichtung seines Landes hinauslaufe, bei einem bewaffneten Angriff zu reagieren.<sup>494</sup>

Die Verhandlungen zogen sich hin und allen Beteiligten war klar, dass vor den im November stattfindenden Präsidentschaftswahlen in den USA keine substantiellen Ergebnisse zu erwarten waren. Doch aufbauend auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe wurde im September ein Arbeitspapier präsentiert, das als Grundlage für zukünftige Gespräche dienen sollte. Darin einigten sich die verhandelnden Staaten auf die Schaffung eines nordatlantischen Verteidigungsbündnisses, dessen Vertrag Elemente des Rio- und des Brüssler Vertrages enthalten sollte. Obwohl dieses Papier noch keine definitiven Bestimmungen darüber enthielt, wie dieser Vertrag aussehen sollte, und die einzelnen Vorschläge vage formuliert und daher offen für vielfältige Interpretationen waren, war er in einer Hinsicht eindeutig. So wurde nämlich von den USA, festgestellt, daß „*no alternative to a treaty appears to meet the essential requirements*“. Damit waren amerikanische Vorstellungen nach einer eher informellen, losen Mitarbeit der USA vom Tisch und das Land war fest in ein transatlantisches Sicherheitssystem inkorporiert.

Nachdem Harry S. Truman die Präsidentschaftswahlen im November 1948 gewonnen hatte, konnten die Verhandlungen über den Vertragsentwurf im Dezember des Jahres aufgenommen werden. Zu diesem Zeitpunkt wurden mit Dänemark, Island, Italien, Norwegen und Portugal auch weitere, nicht im Brüssler Pakt vertretene Staaten, eingeladen, dem Vertrag beizutreten. Obwohl eine generell positive Verhandlungsatmosphäre herrschte, da alle Partner sich ja bereits auf die Grundlagen geeinigt hatten, zogen sich die Beratungen hin. So gab es am Ende des Jahres noch wichtige Fragen, die ungelöst blieben, z.B. die Dauer des Vertrages, das Vertragsgebiet, die Möglichkeit anderer Staaten, sich an diesem Bündnis zu beteiligen. Des Weiteren hatte die amerikanische Verhandlungsseite Bedenken bezüglich der Formulierung des Art. 5 des Vertragsentwurfes. Die USA wollten auf jeden Fall, dass explizit festgeschrieben wurde, dass im Falle eines bewaffneten Angriffes jeder Vertragsstaat das Recht hätte, selber zu

---

<sup>494</sup>Vgl. Ireland, Timothy P. (1981), *Creating the Entangling Alliance. The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport, S. 100-103.

entscheiden, ob solch ein Angriff vorlag und dass keine spezifischen Aussagen über militärische Hilfen für den angegriffenen Alliierten gemacht werden sollten. In dieser Frage bestanden die europäischen Staaten auf einer Lösung nach dem Muster des Brüssler Pakts, der konkrete militärische Hilfe für das vom Angriff betroffene Land vorsah. Die USA machten später Zugeständnisse, wobei als Kompromiss festgelegt werden sollte, dass Alliierte im Beistandsfall „[could take, Einf. d. A.] military or other action [...] as may be necessary to restore and assure the security of the allies, especially the North Atlantic area“. Damit wurde der Automatismus vermieden, im Falle eines Angriffes unbedingt bewaffnete Kräfte senden zu müssen.<sup>495</sup>

Wie delikat dieser Punkt war, zeigt die Tatsache, dass die gesamten Vertragsverhandlungen im Februar 1949 an dieser Frage fast gescheitert wären, als der neue US-Außenminister Acheson die anderen Partner informierte, dass der Senat erhebliche Einwände gegen die bisher ausgehandelte Formulierung des Art. 5 mit der Begründung erhoben hatte, dessen Bestimmungen würden gegen konstitutionelle Grenzen verstoßen.

Schließlich wurde als Kompromisslösung die Formel gefunden, dass mit der Formulierung „Maßnahmen, die sie jede Partei für erforderlich erachtet“ es jedem Bündnispartner freigestellt bleiben sollte, welche Maßnahmen es bei einem Angriff auf ein NATO-Mitglied ergreift.<sup>496</sup>

Die USA insistierten während der Verhandlungen zudem auf dem von ihr vertretenen Prinzip des „self-help and mutual aid“, womit Bedingung für zukünftiges US-Engagement die Bereitschaft der Europäer wäre, zuerst alle eigenen Ressourcen zu mobilisieren.

Nachdem auch die letzten offenen Fragen geklärt werden konnten und die Verhandlungspartner sich auch auf Washington D.C. als Ort für die feierliche Unterzeichnung des NATO-Vertrages geeinigt hatten, wurde dieser am 4. April 1949 von den Außenministern der Mitgliedsstaaten feierlich unterzeichnet.

Über den gesamten Zeitraum der Verhandlungen war die Truman-Administration bemüht, engen Kontakt mit den Senatoren im US-Kongress zu halten. So gab es wie bereits bei den Verhandlungen zur Gründung der Vereinten Nationen einen engen Austausch zwischen der US-amerikanischen Verhandlungsdelegation und den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses des Senats. Dies geschah jedoch erst auf Drängen der Senatoren und erst nachdem ihr Vorsitzender Connally dem US-Außenminister Acheson klar gemacht hatte, dass er und seine

---

<sup>495</sup> Vgl. Kaplan, Lawrence S., NATO 1948, S. 188.

<sup>496</sup> Vgl. Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, S. 95.

Kollegen einem späteren Vertragswerk, dass ohne vorhergehende Einbindung und Konsultationen entstanden ist, ihre Zustimmung verweigern würden.<sup>497</sup>

Wie eng diese Konsultationen waren, zeigte sich daran, dass bereits zwei Monate vor der eigentlichen Unterzeichnung des NATO-Vertrags in geschlossenen Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses über den Vertragstext debattiert wurde. Dass die Senatoren durchaus auch Einfluss auf die Ausgestaltung und Formulierung des Textes nahmen, zeigt beispielhaft die Debatte um Art. 2 des NATO-Vertrags, in der die Senatoren aus Furcht vor einem Eingriff in die Hoheitsrechte der Bundesstaaten eine Umformulierung durchsetzen konnten.<sup>498</sup>

Desweiteren gab es Mitte Februar 1949 eine Diskussion in Washington, in der Acheson mit den Senatoren Vandenberg und Connally über die Formulierung des Beistandsparagrafen redete. Dort äußerte der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses seine Bedenken bezüglich der Formulierung das ein „Angriff auf einen Bündnispartner als Angriff auf alle aufgefasst wird“ und plädierte im Gegensatz dazu zu dem weniger starken Wortlauf, dass ein „Angriff auf einen als Bedrohung für den Frieden aufgefasst wird.“<sup>499</sup>

Fürst meint sogar soweit zu sagen, dass die Senatoren als „Mitverfasser des Vertrages“<sup>500</sup> betrachtet werden könnten und verweist in diesem Zusammenhang auf einen Ausspruch Connallys:

*Secretary Acheson and former Under Secretary of State Robert A. Lovett were [...] the chief architects for the United States in building the treaty structure. But I think it is safe to say that the Foreign Relations Committee and the Senate furnished some of the stone and mixed some of the mortar to complete its symmetry and strength.*<sup>501</sup>

Trotz dieser intensiven Konsultationen verursachte der NATO-Vertrag eine heftige und lange Debatte im Senat. Diese drehte sich vor allem um die richtige Einordnung des Vertragswerks in die internationalen Beziehungen, die Konsequenzen vor allem des Art. 5 für die verfassungsmäßig garantierte Kriegserklärungskompetenz des Kongresses und die wirtschaftlichen und militärischen Folgen für die USA.<sup>502</sup>

---

<sup>497</sup> Vgl. Connally, Tom (1954), *My name is Tom Connally*. New York, S. 332-333.

<sup>498</sup> Vgl. Acheson, Dean, Present at the Creation, S. 277.

<sup>499</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 14 Februar 1949, January-February 1949 to July 1949, Memoranda of Conversation File 1949-1953, *Dean Acheson Papers*, HSTL

<sup>500</sup> Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, 1996, S. 94.

<sup>501</sup> Zit. nach Heindel, Richard H./ Kalljarvi, Thorsten V./ Wilcox, Francis O. (1949), The North Atlantic Treaty in the United States Senate. In: *The American Journal of International Law*. 43:4, S. 636.

<sup>502</sup> Vgl. Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, S. 94.



Den Mitgliedern der oberen Kammer des US-Kongresses war es zunächst wichtig festzuhalten, dass die NATO eingebunden war in eine von der UNO dominierten Weltordnung und sich nicht auf absehbare Zeit als Gegeninstitution etablierte.

Sie hielten fest, dass die NATO eine regionale Organisation im Sinne der Artikel VIII der UN-Charta der Vereinten Nationen war. Fürst arbeitete heraus, dass die häufigen Bezugnahmen auf die Vereinten Nationen im Text des Nordatlantikvertrages überhaupt erst auf Initiativen von Senatoren zurückgingen.<sup>503</sup>

Im Zentrum der Auseinandersetzungen des Senats stand jedoch der Beistandsparagraph Art. 5 und seine Bestimmungen. Wie oben angedeutet, wollten die europäischen Partner im NATO-Vertrag ähnlich verbindliche und weitgehende Verpflichtungen umgesetzt wissen, wie im Brüssler Pakt, waren jedoch an den USA gescheitert. Die einflussreichen Senatoren Connally und Vandenberg hatten die Truman-Administration während der Verhandlungen bereits davor gewarnt, dem Drängen der Europäer nachzugeben. So waren sie es auch, die darauf bestanden im Art. 5 den Beisatz „Maßnahmen, die jede Partei für erforderlich erachtet“ in den Vertragstext mitaufzunehmen. Für die Senatoren ging es bei dieser Frage um nicht weniger als ihr verfassungsrechtlich verbrieftes Recht als einziges Organ in der amerikanischen Politik autorisiert zu sein, anderen Staaten offiziell den Krieg zu erklären. Kritiker des Vertrages befürchteten, dass das von den USA hier eingegangene Engagement eine Aushebelung der US-Verfassung und eine automatische Verpflichtung zum Krieg bedeuten würde. So fragten die Senatoren Watkins von Utah oder Donnell von Missouri ob der Beistandsparagraph nicht bedeuten würde, dass ein Angriff auf Norwegen von den USA nun genauso zu einzuschätzen sei wie ein Angriff z.B. auf New York. Vor dem Hintergrund, dass allen klar war, dass ein Angriff auf amerikanisches Territorium automatisch das Vorhandensein eines Kriegszustandes und das Recht der US-Regierung militärische Gegenmaßnahmen einzuleiten bedeuten würde, würde eine positive Beantwortung der oben erörterten Frage eine aus Sicht dieser beiden Senatoren unzulässige Ausweitung der exekutiven Befugnisse der Regierung bedeuten.<sup>504</sup>

Aus diesem Grund bekämpfte der einflussreiche Senator Robert Taft das Vertragswerk und plädierte stattdessen dafür, Europas Schutz durch eine unilateral erklärte Ausweitung der Monroe-Doktrin auf den europäischen Kontinent zu gewährleisten. Seiner Meinung nach

---

<sup>503</sup> Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, S. 95

<sup>504</sup> Vgl. Kaplan, Lawrence S., The United States and NATO, S. 124-125.

wurde die US-amerikanische Handlungsfreiheit durch die Bestimmungen des NATO-Vertrages auf unzulässige Weise eingeschränkt.<sup>505</sup>

Die Befürworter dieses Abkommens, allen voran die Senatoren Vandenberg und Dulles, betonten jedoch, dass durch die von Seiten der USA durchgesetzten Formulierungen die Rechte des US-Kongresses nicht geschmälert würden. So impliziere der Zusatz „einschließlich der Anwendung von Waffengewalt“ in Art 5, dass es keinen Automatismus zum Einsatz von Waffen gäbe, sondern auch eine Reihe anderer Reaktionen denkbar seien. Zudem machte Vandenberg deutlich, dass es lediglich eine Verpflichtung gäbe, „Notiz zu nehmen und Maßnahmen zu ergreifen“, dass aber keinerlei Automatismus bestünde, in einen Krieg einzutreten. Das Abwägen, welche Maßnahme ein Staat ergreife, läge eindeutig im Ermessen jeder einzelnen Regierung.<sup>506</sup>

Die Befürworter des NATO-Vertrages wiesen ferner daraufhin, dass die US-Verhandlungsdelegation aufgrund der Bestrebungen der Senatoren durchgesetzt hatten, dass in Art. 11 entgegen den sonst üblichen Gepflogenheit für internationale Verträge noch einmal deutlich Bezug auf das „verfassungsmäßige Verfahren“ nicht nur bei der Ratifikation des Abkommens, sondern auch bei der Durchführung seiner Bestimmungen, genommen wurde: „Diese [...] Klausel sollte vor allem die verfassungsmäßige Kriegserklärungskompetenz des Kongresses unterstreichen.“<sup>507</sup>

Dritter heftig diskutierter Punkt war die Frage, ob mit dem Beitritt der USA zur NATO auch eine Verpflichtung der USA zu umfangreichen Militärhilfen für deren Bündnispartner gekoppelt war. Auch hier betonte sowohl die US-Regierung als auch die Senatoren Connally und Vandenberg, dass durch die Zustimmung keine weiteren Verpflichtungen zu zukünftigen Militärhilfen bestünden.<sup>508</sup>

Nach insgesamt 16 Tagen mit Anhörungen und Debatten im Auswärtigen Ausschuss und weiteren 12 Tagen Diskussion im Senat wurde das Vertragswerk schließlich am 21. Juli 1949 mit 83 zu 13 Stimmen ratifiziert.

Auch mit dem Abschluss des NATO-Vertrages blieben zwei Fragen ungelöst: wie das US-amerikanische Engagement konkret ausgestaltet werden sollte und wie eine mögliche Einbindung Westdeutschland aussehen könnte. Während die USA bei der ersten Frage eher auf

---

<sup>505</sup> Vgl. Kaplan, Lawrence S., *The United States and NATO*, S. 125.

<sup>506</sup> Vgl. Fürst, Andreas, *U.S. Kongreß*, S. 95.

<sup>507</sup> Fürst, Andreas, *U.S. Kongreß*, S. 96.

<sup>508</sup> Fürst, Andreas, *U.S. Kongreß*, S. 96.

ein rein politische Mitwirkung setzten<sup>509</sup>, waren sie bei der letzteren Frage für eine rasche Anbindung der neugegründeten Bundesrepublik an den Westen. Im Zuge der Beendigung des amerikanischen Atombombenmonopols durch die Zündung der ersten sowjetischen Atombombe 1949 und des Überfalls nordkoreanischer Truppen auf Südkorea änderte sich die zurückhaltende Einstellung der USA gegenüber einem militärischen Engagement in Europa. Wurden erste zivile und militärische Gremien bereits 1949 geschaffen, führte erst diese Einstellungsänderung zum Aufbau der bis heute charakteristischen NATO-Strukturen.<sup>510</sup> Mit der demonstrativen Ermunterung des Verteidigungsministeriums und der Stabschefs und einer eher zurückhaltenden Unterstützung des Außenministeriums verkündete Präsident Truman am 9. September 1950 die Stationierung von massiven Armeeverbänden in Westeuropa. Diese sollten eingebunden werden in eine integrierte Kommandostruktur des NATO-Bündnisses. Verbunden mit dieser Ankündigung war die Erwartung an die Alliierten in Europa vergleichbare Anstrengungen der militärischen Aufrüstung zu unternehmen. Eine weitere Forderung seitens der USA an die europäischen Verbündeten war über eine deutsche Wiederbewaffnung nachzudenken.<sup>511</sup> Unter dem Spofford-Kompromiss einigten sich die USA und ihre Bündnispartner beim Treffen des NATO-Rats im Dezember 1950 darauf, dass die USA vier zusätzliche Divisionen als Teil eines integrierten NATO-Kommandos in Europa stationierten und einen Oberkommandierenden für diese NATO-Truppen bestimmten. Dafür erhielten sie von den anderen Partnern aber insbesondere von Frankreich, das sich bis dahin am stärksten gegen jegliche Überlegungen einer Wiederbewaffnung Deutschlands widersetzt hatte, die Zusicherung, den Aufbau einer deutschen Armee und deren Einbindung in die westliche Verteidigung anzugehen.<sup>512</sup> Auf diesem Treffen bestimmte Truman schließlich Dwight D. Eisenhower zum ersten NATO-Oberbefehlshaber in Europa (Supreme Commander in Europe, SACEUR). 1951 wurden zudem das Alliierte Kommandobereich Europa und zwei weitere Kommandobereiche (Atlantik und Ärmelkanal) etabliert.<sup>513</sup>

Obwohl diese Entscheidungen im US-Senat zunächst äußerst kritisch gesehen wurden, stimmte er ihnen schließlich mit einer großen Mehrheit zu. Dabei unterließ er es jedoch nicht sicherzustellen, dass auch die Europäer ihren Anteil an der Verteidigung des Kontinents trugen,

---

<sup>509</sup> So äußerte sich selbst der NATO-Befürworter Senator Vandenberg, dass er keinerlei Aufbau einer militärischen Organisation befürworte, sondern für eine rein politische Unterstützung Europas plädierte. Vandenberg, Arthur H. Jr. (Hg.) (1952), *The Private Papers of Senator Vandenberg*. Michigan, S. 419 und S. 495.

<sup>510</sup> Vgl. Osgood, Robert E. (1962), *NATO. The Entangling Alliance*. Chicago, S. 45- 46.

<sup>511</sup> Vgl. Sloan, Stanley R. (2010), *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. New York, S. 23.

<sup>512</sup> Sloan, Stanley R., *Permanent Alliance?*, S. 24.

<sup>513</sup> Osgood, Robert E., *NATO*, S. 26 und 73.

indem er den US-Generalstab beauftragte, die Aufrüstungsanstrengungen der Europäer zu überwachen.<sup>514</sup>

---

<sup>514</sup> Vgl. Sloan, Stanley R., *Permanent Alliance?*, S. 27.

### 4.2.3 Der NATO-Vertrag

Die NATO stellt ein kollektives Verteidigungsbündnis dar, das sich im Einklang mit der UNO-Charta und den dort festgelegte Zielen sieht. So finden sich im NATO-Vertrag nicht nur in der Präambel, sondern auch in Art. 1, 5, 7 und 12 ausdrückliche Bezüge auf die Vereinten Nationen und es wird ausdrücklich anerkannt, dass diese Organisation die wichtigste Institution zur Aufrechterhaltung des weltweiten Friedens ist.

Auf besondere Initiative Kanadas hin wurde in Artikel 2 des Vertrages auch eine nicht-militärische Komponente in das Bündnis eingefügt, indem dort festgehalten wurde, dass sich die vertragsschließenden Parteien auch zu einer verstärkten Kooperation in wirtschaftlichen Bereichen verpflichten.<sup>515</sup>

Artikel 3 des Vertrags ist die Antwort auf die Furcht der USA vor dem Trittbrettfahrerproblem. Dort wird festgehalten, dass die Vertragsparteien „*separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.*“<sup>516</sup> Ireland stellt dazu fest, dass dieser Artikel ein „*unique provision of the Atlantic Alliance*“ ist, der so auch nicht im Rio-Vertrag oder im Brüssler-Vertrag enthalten war und eine „*true departure from traditional American foreign policy*“ darstelle.<sup>517</sup>

Zentrales Element des Bündnisvertrags stellt Artikel 5 dar. Obwohl die europäischen Staaten darauf gedrängt hatten, diesen analog zum entsprechenden Artikel im Brüssler Pakt zu übernehmen, in dem es heißt, dass „wenn eine der Hohen vertragsschließenden Parteien das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden sollte, so werden die anderen Hohen vertragsschließenden Parteien der angegriffenen [...] alle in ihrer Macht liegende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten“<sup>518</sup>, einigten sich die Länder schließlich auf folgenden Wortlaut:

Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffes jede von ihnen [...] der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die

---

<sup>515</sup> Milloy, John C., *The North Atlantic Treaty Organization*, S. 33.

<sup>516</sup> NATO-Vertrag, Art. 3.

<sup>517</sup> Ireland, *Creating the Entangling Alliance*, S. 81.

<sup>518</sup> Greiner, Christian et al. (2003), *Die NATO als Militärallianz*. Strategie, Organisation und nukleare Kontrolle im Bündnis 1949 bis 1959. München, S. 26.

Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten.<sup>519</sup>

Mit dieser Formulierung wurde das Ausmaß der Beistandspflicht in das Ermessen der einzelnen Parteien gestellt. Auf ausdrücklichen Wunsch der Europäer war in dem Vertrag die „Anwendung von Waffengewalt“ explizit als eine Möglichkeit aufgenommen. Doch gerade dies impliziert, dass auch eine Reihe weiterer Maßnahmen, wie z.B. ein diplomatischer Protest, denkbar wären. Wie der amerikanische Senator Vandenberg dazu feststellte, bedeutet Art. 5 NATO-Vertrag, dass bei einem bewaffneten Angriff auf einen Mitgliedsstaat „die Verpflichtung, Notiz zu nehmen und Maßnahmen zu ergreifen automatisch gegeben sei; nicht aber die Verpflichtung in einen Krieg einzutreten.“<sup>520</sup>

In Art. 6 des Vertrages wurde das Vertragsgebiet definiert. Es umfasst alle Territorien aller Mitgliedsstaaten nördlich des Wendekreises des Krebses, die dort liegenden Inseln der Vertragspartnern, sowie die algerischen Departements Frankreichs in Nordafrika. Indirekt war auch das Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland über die in den drei Westzonen stationierten Besatzungstruppen miteingebunden.<sup>521</sup>

Gleichzeitig wurde in Art. 11 des Paktvertrags festgelegt, dass neben dem Ratifizierungsprozess auch die durch den Vertrag entstehenden Verpflichtungen nur im Rahmen der verfassungsgemäßen Verfahren der einzelnen vertragsschließenden Parteien erfolgen können. In diesem Fall hatten sich besonders die Senatoren im Auswärtigen Ausschuss des Senates durchgesetzt, die die amerikanischen Verhandlungsführer dazu gedrängt hatten, dass diese Erklärung nicht wie ursprünglich angedacht nur in der Präambel, sondern in einem eigenen Artikel in den Vertrag aufgenommen wurde.<sup>522</sup>

Desweiteren wurde die Einrichtung eines Rates und die Verpflichtung zu Konsultationen festgeschrieben.

In den beiden Artikeln 12 und 13, die sich mit der Dauer des Bündnisvertrags beschäftigen, wurde entsprechend des US-amerikanischen Interesses und gegen die von den Europäern gewünschte 50jährige Vertragsdauer festgelegt, dass bereits nach 20 Jahren die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit haben sollten, sich aus dem Bündnis zurückzuziehen, wobei ihnen gleichzeitig

---

<sup>519</sup> Greiner, Christian et al., Die NATO als Militärallianz, S. 26.

<sup>520</sup> Zit. nach Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, S. 95.

<sup>521</sup> Vgl. Art. 6 NATO-Vertrag

<sup>522</sup> Vgl. Fürst, Andreas, U.S. Kongreß, S. 96.

das Recht eingeräumt wurde, nach 10 Jahren eine Überprüfung des Vertragstextes vorzunehmen.

Wichtig ist festzuhalten, dass der NATO-Vertrag selber zunächst ein rein politisches Versprechen darstellt:

*When NATO was first established in 1949 it was not intended to be the integrated coalition army it now is, with the combined headquarters, common supply lines, and detailed war plans that make it unique in the history of peacetime alliances. Its functions were those of the tradition alliance [...].*<sup>523</sup>

So wurden bei Vertragsunterzeichnung weder eine gemeinsame militärische Planung noch integrierte Kommandostrukturen geschaffen.

---

<sup>523</sup> Hilsman, Roger (1959), On NATO Strategy. In: Wolfers, Arnold (Hg.), *Alliance Policy in the Cold War*. Baltimore, S. 146.

#### 4.2.4 Der Aufbau der NATO

Die NATO ist eine internationale Organisation, die auf dem Prinzip der multilateralen intergouvernementalen Zusammenarbeit beruht. Das bedingt, dass alle Fragen einvernehmlich gelöst werden müssen und dass Grundvoraussetzung die freiwillige Kooperation unter souveränen Staaten ist. Daher muss es Organe geben, durch die der multilaterale Interessenausgleich stattfindet.

Im Nordatlantikvertrag sind, wie oben bereits angeführt, bis auf die Bestimmungen des Art. 9 NATO-Vertrag, der die Einrichtung eines Rates fordert, keine weiteren Festlegungen vorhanden, so dass das institutionelle Design des Bündnisses nicht vertraglich festgelegt wurde und sich somit in der Folgezeit aus den – durchaus wechselnden – Funktionen des Bündnisses ergab.<sup>524</sup>

Eine Organisationsstruktur begann sich bereits kurz nach Abschluss des Vertrages zu bilden. Ausschlaggebend dafür war, dass die USA unmittelbar nach der Unterzeichnung begannen, ein Programm für Militärhilfe für die anderen Mitgliedsstaaten aufzulegen. Der US-Kongress verband mit seiner Zustimmung zu diesem Programm die Forderung nach einem Verteidigungsausschuss innerhalb des Bündnisses, der eine gemeinsame strategische Planung garantieren sollte. Dadurch erhoffte sich das Parlament zu garantieren, dass die bereitgestellten US-Hilfen nicht für rein nationalstaatliche Interessen eingesetzt würden, sondern nur für kollektive Interessen des Bündnisses. So kann der Aufbau der verschiedenen Komitees und Planungsgruppen innerhalb der NATO auch als Antwort auf diese Forderung des US-Kongresses gesehen werden.<sup>525</sup>

Sofort nach der Ratifizierung des Vertrages durch die nationalen Parlamente der unterzeichnenden Staaten baute der Nordatlantikrat eine Organisation auf, die seine Beschlüsse durchführen sollte. Diese erhielt den Namen „Organisation des Nordatlantikvertrages“.

Die NATO gliedert sich in eine politische und eine militärische Organisation, wobei jedes Mitgliedsland nicht zwangsläufig der letzteren angehören muss.

Fundamentales Grundprinzip der gesamten Organisation ist das Festschreiben des Primats der Politik, d.h. dass die militärische Organisation der politischen Führung untersteht. Im

---

<sup>524</sup> Vgl. Varwick, Johannes/ Woyke, Wichard (2000), *Die Zukunft der NATO*. Transatlantische Sicherheit im Wandel. Opladen, S. 68-69.

<sup>525</sup> Osgood, Robert, NATO, S. 45-46.



institutionellen Design unterscheiden sich beide Bereiche was ihren Aufbau betrifft marginal: sowohl in dem politischen, als auch in dem militärischen Teil finden sich durchgängig drei Ebenen:

Als oberstes Leitungsgremium besteht ein Hauptorgan. Diesem untergeordnet gibt es Unterorgane, die die ständige Arbeit zwischen den Tagungen des Hauptorgans koordinieren. Darunter stehen diverse administrative Organe, die die politischen und militärischen Beschlüsse vorbereiten und durchführen.<sup>526</sup>

Das höchste Gremium im politischen Teil des Bündnisses ist der Nordatlantikrat. Seit seiner Einführung 1949 mehrmals leicht verändert, ist er das oberste Entscheidungsgremium und dient als Forum für die umfassenden politischen Konsultationen und Koordinierung zwischen den Bündnispartnern. Ursprünglich wurde 1949 beschlossen, dass der Rat aus den Außenministern bestehen und einmal jährlich zu einer regulären Tagung zusammenkommen sollte. Zusätzlich wurde ein aus den Verteidigungsministern zusammengesetzter Verteidigungsausschuss und später ein Verteidigungsfinanz- und Wirtschaftsausschuss, dem die Finanzminister angehören sollten, gebildet. Da sich diese Konstellation aber als schwerfällig und wenig tauglich für die Behandlung der laufenden Fragen erwies, wurden Ratsstellvertreter ernannt, die als quasi-permanente Einrichtung tagen sollten. Nachdem 1951 die Abschaffung des Verteidigungsausschusses und des Finanz- und Wirtschaftsausschusses beschlossen wurde, wurde die Rolle des Nordatlantikrates gestärkt.

Letzterer ermöglicht den Mitgliedsstaaten sich direkt am Konsensbildungsprozess zu beteiligen. Der Rat selbst tagt auf drei Ebenen: auf der Ebene der Ständigen Vertreter (wöchentlich), auf Außenministerebene (im Frühjahr und im Herbst) und auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Zentrale Aufgabe des Nordatlantikrates ist die Beschäftigung mit allen Fragen, die die Umsetzung des Vertrages und die Politik der Allianz betreffen.<sup>527</sup> Militärpolitische Fragen werden dabei im Ausschuss für Verteidigungsplanung erörtert, der sich aus denjenigen Mitgliedsstaaten zusammensetzt, die sich an der integrierten Verteidigungsstruktur der NATO beteiligen. Er berät die Militärbehörden der NATO und hat in seinem Verantwortungsbereich dieselben Aufgaben wie der Rat.

---

<sup>526</sup>Varwick/ Woyke, Die Zukunft der NATO, S. 69.

<sup>527</sup> Vgl. Hauser, Gunther (2008), *Die NATO – Transformation, Aufgaben, Ziele*. Frankfurt am Main., S. 35.

Nach und nach wurden eine Reihe weiterer Ausschüsse eingerichtet, angefangen vom politischen Ausschuss, einem Wirtschaftsausschuss oder einem Logistikausschuss, bis hin zu einem Alarmausschuss oder einem Haushaltsausschuss.

Höchstes Exekutivorgan der NATO ist das Generalsekretariat mit dem Generalsekretär an der Spitze. Dieser wird von den Mitgliedsstaaten im Konsens ernannt und ist traditionell immer ein Europäer. Qua Amt ist er gleichzeitig Vorsitzender des Nordatlantikrates, des Verteidigungsplanungsausschusses und der 1967 etablierten nuklearen Planungsgruppe. Desweiteren vertritt er die Allianz nach außen und ist zuständig für die Lenkung und Förderung des Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozesses im Bündnis. Hauptsitz des Generalsekretariats und gleichzeitig auch politisches Hauptquartier der Organisation und ständige Sitz des Rates ist die belgische Hauptstadt Brüssel.

Im Laufe der Zeit hat sich ein internationaler Stab von ca. 1300 Mitarbeitern gebildet, der die stehende Struktur der NATO verkörpert.

Es sei noch hinzugefügt, dass sich neben diesen formalen Organen mit der Zeit auch eine Reihe informeller Einrichtungen, wie z.B. die 1955 gegründete NATO-Parlamentarierkonferenz, seit 1966 Nordatlantische Versammlung, oder die 1969 entstandene EUROGROUP bildeten.<sup>528</sup>

Die eigentliche Entwicklung der NATO hin zu der militärischen Allianz, wie sie heute besteht, begann in den 50er Jahren. Der 1951 geschlossene sogenannte *package deal* war dafür die Initialzündung. Schon bereits 1950 hatte Präsident Truman angekündigt, dass er einer Aufstockung der US-amerikanischen Truppen in Westeuropa zugestimmt hatte.<sup>529</sup> Der Begriff *package deal* bezieht sich auf einen Kompromiss, den die US-Regierung den anderen Bündnispartnern abgerungen hatte: Die USA erklärten sich bereit, einen amerikanischen General als NATO-Kommandeur abzustellen und weitere Truppenkontingente zu entsenden. Dafür sollten die europäischen Verbündeten einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und der Aufstellung deutscher Divisionen innerhalb integrierter NATO-Truppen zustimmen.<sup>530</sup> Von 1950 bis 1952 wurde eine permanente militärische Struktur geschaffen. Wie oben bereits angeführt, sind die militärischen Strukturen dem politischen Führungsgremium nachgeordnet. Wie im zivilen Bereich wurden auch in der militärischen Struktur mehrfach Veränderungen vorgenommen.

---

<sup>528</sup> Vgl. Varwick/ Woyke, Die Zukunft der NATO, 2000, S. 76-78.

<sup>529</sup> Osgood, Robert E., NATO, S. 45-46.

<sup>530</sup> Vgl. The Secretary of State to the Acting Secretary of State, 17. September 1950. In: *FRUS*. 1950, III, S. 316-320.

Die USA entschieden vier weitere Divisionen nach Europa als Teil einer integrierten NATO-Kommandos zu senden. Zusätzlich wurde Dwight D. Eisenhower zum ersten Oberkommandieren („SACEUR“) bestimmt und beauftragt *„to train national units assigned to his command and to organize them in an effective, integrated defense force“*.<sup>531</sup>

1951 wurde das Oberkommando der Alliierten Streitkräfte in Europa geschaffen, dessen Hauptquartier in der Nähe von Versailles lag.<sup>532</sup> Zentrales Organ im militärischen Teil der NATO wurde der Militärausschuss. Er setzt sich aus den Generalstabschefs der Mitgliedsländer zusammen mit der Besonderheit, dass Island durch eine zivile Person vertreten wird, da es selber keine Streitkräfte besitzt. Zweimal jährlich tagt dieses Gremium auf höchster Ebene und erteilt den untergeordneten Abteilungen Empfehlungen und Richtlinien. Von den Generalstabschefs eingesetzte ständige militärische Vertreter erlauben es dem Ausschuss ständig zu tagen.

Vetreter der drei größten Staaten, der USA, Frankreich und Großbritannien, bilden dabei die sogenannte „Ständige Gruppe“, die als Exekutivorgan des Militärausschusses bezeichnet werden kann. Sie ist als oberste Behörde zuständig für die höchsten strategischen Weisungen für die Gebiete, in denen alliierte Streitkräfte operieren und die NATO-Befehlshaber sind ihr gegenüber verantwortlich. Desweiteren sorgt sie für eine Vereinheitlichung der in den verschiedenen Gruppierungen ausgearbeiteten Verteidigungspläne und legt dem Militärausschuss entsprechende Empfehlungen vor.

Das NATO-Vertragsgebiet wurde unter Berücksichtigung unterschiedlicher geografischer und politischer Faktoren in drei Kommandobereiche aufgeteilt<sup>533</sup>: das alliierte Oberkommando Europa (SACEUR), das das Gebiet vom Nordkap bis Nordafrika und vom Atlantik bis zur Ostgrenze der Türkei umfasst, das alliierte Oberkommando Atlantik (SACLANT), dessen Bereich sich vom Nordkap bis zum Wendekreis des Krebses und von den Küstengewässern Nordamerikas bis zu den Küstengewässern von Europa erstreckt und schließlich das alliierte Oberkommando Ärmelkanal (CHINCHAN), das den Ärmelkanal mit seinen Zugängen und südliche Teile der Nordsee abdeckt. Schließlich gibt es noch die kanadisch-amerikanische

---

<sup>531</sup> Osgood, Robert E., NATO, S. 26.

<sup>532</sup> Als Frankreich 1966 sich aus dem militärischen Teil der NATO zurückzog, wurde das Oberkommando nach Brüssel verlegt.

<sup>533</sup> Vgl. Duignan, Peter (2000), *NATO: Its Past, Present, and Future*. Stanford, S. 13.

regionale Planungsgruppe, deren Auftrag den nordamerikanischen Kontinent umfasst. Jeder Kommandobereich enthält dabei weitere nachgeordnete Befehlsbereiche.<sup>534</sup>

Die Befehlshaber der jeweiligen Bereiche sind für die Ausarbeitung der Verteidigungspläne für ihr Gebiet, für die Festsetzung der Stärke der erforderlichen Einheiten sowie für die Verteilung und die Ausbildung der ihnen unterstellten Streitkräfte verantwortlich. Die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten sind untergliedert in Streitkräfte, die bereits auch in Friedenszeiten unter NATO-Oberkommando stehen, Streitkräfte, die im Verteidigungsfall für eine Unterstellung unter die NATO-Führungsstäbe vorgesehen sind und Einheiten, die unter nationalem Kommando verbleiben sollten.

---

<sup>534</sup> Vgl. Poser, Günter (1974), *Die NATO*. Werdegang, Aufgaben und Struktur des Nordatlantischen Bündnisses. München/ Wien, 1974, S. 38-44.

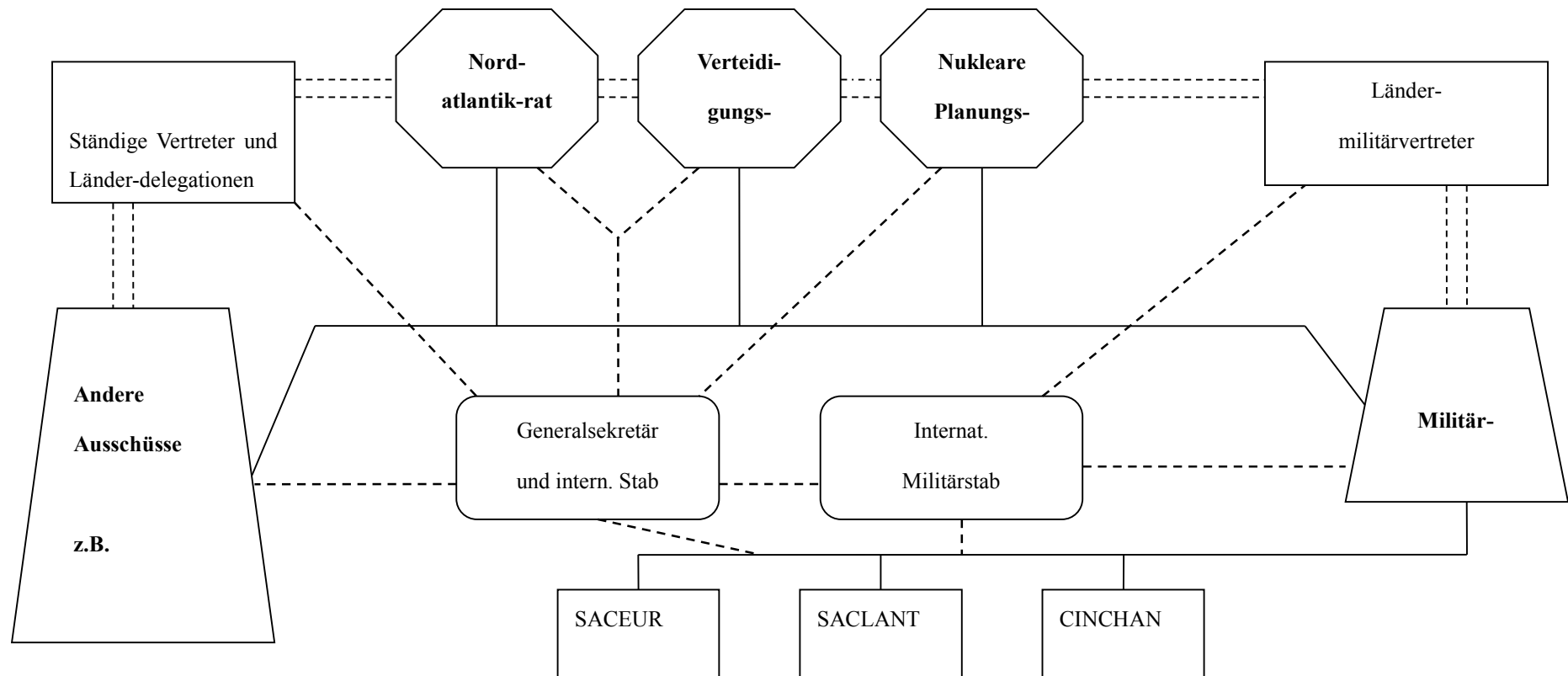


Abbildung 11: Der militärische und zivile Aufbau der NATO

(Quelle: Greiner, Christian et al., Die NATO als Militärallianz, S. 345)

#### 4.2.5 Einordnung des NATO-Bündnis in das US-Bündnissystem

Tabelle 6: Vergleich der Beistandsparagrafen von OAS und NATO

OAS	NATO
Art. 24:	Art. 5:
Jede aggressive Handlung eines Staates gegen die territoriale Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder gegen die Souveränität oder politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates soll als ein aggressiver Akt gegenüber den anderen amerikanischen Staaten aufgefasst werden.	Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeder von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten. Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

Der NATO-Vertrag wie auch der Rio-Vertrag sind eingebunden in das durch die UN-Charta definierte Internationale System. Sie definieren sich als regionale kollektive Sicherheitsorganisationen, wie sie in der UN-Charta ausdrücklich vorgesehen sind. Obwohl zwischen dem Vertrag von Rio de Janeiro und dem Abschluss des NATO-Vertrages nur weniger als 2 Jahre liegen und so die Möglichkeit für die USA bestanden hätte, sich an den

Bestimmungen des Rio-Vertrages bei der Formulierung des transatlantischen Bündnisses zu orientieren, gibt es doch deutliche Unterschiede.

Die in Artikel 3 des NATO-Vertrag getroffenen Bestimmungen zur Erhaltung der Widerstandskraft aller Bündnispartner, die zwar auf der einen Seite eine starke Betonung des Prinzips der Selbsthilfe enthalten, zugleich aber auf der anderen Seite auch das Bekenntnis gegenseitiger Hilfen festschreiben, sind nach Ireland a „*unique provision of the Atlantic Alliance*“ und „*a true departure from traditional American foreign policy*“<sup>535</sup>, die so auch keine Parallelen im Rio-Vertrag haben.

Auch der Beistandsparagraph der beiden Verträge zeigt Unterschiede auf. Gemeinsam ist ihnen, dass sie einen Angriff auf einen Bündnispartner definieren als Angriff auf alle und im Fall einer Bedrohung der Sicherheit der Vertragsparteien Konsultationen vorsehen. Im Gegensatz zum NATO-Vertrag enthält der Rio-Vertrag jedoch konkrete Abstimmungsmechanismen im Falle dieser Konsultationen.

Desweiteren unterscheiden sich die beiden Vertragswerke darin, dass im Rio-Pakt explizite Regelungen auch für ein Prozedere bei intra-Allianz Konflikten, also für Konflikte zwischen den Bündnispartnern, aufgeführt sind, während derartige Bestimmungen im NATO-Vertrag fehlen.

---

<sup>535</sup> Vgl. Ireland, Timothy P. (1981), *Creating the Entangling Alliance*, S.81.

#### 4.2.6 Die Entstehung der NATO aus allianztheoretischer Sicht

„*To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down.*“<sup>536</sup> Dieser Ausspruch des ersten Generalsekretärs der NATO, Lord Ismay, spiegelt sehr gut wider, welche unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse ausschlaggebend waren für die Entstehung dieses Bündnisses.

Für die USA ging es vor allem um den zweiten Teilsatzes dieses Zitats, denn im Fokus ihrer sicherheitspolitischen Überlegungen spielte die Bedrohung durch die UdSSR die zentrale Rolle. Erstes wichtiges Dokument, das Beweis für diese Fokussierung ist, ist George Kennans „langes Telegramm“ vom 22. Februar 1946, in dem er auf der Grundlage einer elaborierten Analyse des im Innersten von sich aus aggressiven und auf Expansion ausgelegten Charakters der Sowjetunion, vor diesem Staat warnt und alle US-Außenpolitik gegenüber diesem Land auf Eindämmung ausrichtet: Die kommunistische Diktatur brauche zur eigenen Legitimierung den Kampf gegen eine feindliche Umwelt. Das Verschwinden von Deutschland und Japan als natürliche Gegner habe dazu geführt, dass aus Sicht der UdSSR die USA und Großbritannien deren Plätze eingenommen hätten.<sup>537</sup> Das zweite in diesem Zusammenhang noch aussagekräftigere Dokument stellt die von Präsident Truman im März 1947 proklamierte Doktrin dar, in der er die Bereitschaft der USA verkündete, alle freien Völker in ihrem Kampf gegen Subversion oder äußere Bedrohung zu unterstützen. Konkret gedacht war dabei an die beiden Staaten Türkei und Griechenland, bei denen die USA kommunistische Infiltrationen befürchteten. Truman machte deutlich, dass die USA nicht nur eine Bedrohung des eigenen Staatsgebietes durch die UdSSR als Gefahr für die nationale Sicherheit ansehen, sondern dass dies auch für eine Expansion des kommunistischen Machtbereichs gelte. Kennan spezifizierte dies ein Jahr später (1948) genauer, indem er eine Liste von Weltregionen definierte, die die USA nicht an Moskau verlieren dürften. Ganz oben auf dieser Liste standen die Gebiete der „atlantischen Gemeinschaft“, womit er auf Kanada, Grönland, Island, Skandinavien, die britischen Inseln und Westeuropa anspielte.<sup>538</sup> Somit war die kommunistische Bedrohung keine unmittelbare, sondern wurde vielmehr als eine mittel- und langfristige Gefahr für die US-Führungsrolle in der Welt aufgefasst.<sup>539</sup>

---

<sup>536</sup> Zit. nach: Kaplan, Lawrence S. (2010), „To Keep the Americans In, the Russians Out, and the Germans Down“: Europe’s Way into the Alliance. In: Kremp, Werner et al., *Entangling Alliance*. 60 Jahre NATO. Trier, S. 21

<sup>537</sup> Vgl. Gaddis, John (2005), *Strategies of Containment*. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War. Oxford, S. 19-20.

<sup>538</sup> Vgl. Comments on the General Trend of U.S. Foreign Policy, 20. August 1948, Kennan Papers, Box 23.

<sup>539</sup> Vgl. Woyke, Wichard, Foundation and History of NATO, S. 251.



Im Gegensatz zum Sicherheitsbedürfnis der USA, das auf die Eindämmung des kommunistischen Machtblocks ausgerichtet war, ging es den Europäern zunächst vor allem um den ersten und dritten Teilsatz von Lord Ismays Zitat, beherrschte den europäischen, sicherheitspolitischen Diskurs doch anfangs die Furcht vor einem Wiedererstarken des besiegten Deutschlands. Gegründet auf die langjährigen Erinnerungen an ein aggressiv-expansiv ausgerichtetes Deutsches Reich und vor der Hintergrund der unmittelbaren Erfahrungen aus der brutalen deutschen Besatzungszeit und dem Kampf gegen Nazi-Deutschland drehte sich das Sicherheitsbedürfnis der europäischen Staaten in den Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem darum, eine erneute Bedrohung durch Deutschland mit allen Mitteln zu verhindern. Als Einfluss dieser Bemühungen kann der Vertrag von Dünkirk zwischen Frankreich und Großbritannien gesehen werden, in dem explizit ein wiedererstarktes Deutschland als Hauptgefahr für den Frieden auf dem europäischen Kontinent gesehen wurde und daher auch die Bestimmungen des Textes darauf ausgerichtet waren zu verhindern dass Deutschland je wieder einen Krieg beginnen könnte. Auch der 1948 abgeschlossene Brüssler Pakt zwischen Großbritannien, Frankreich und den Benelux-Staaten war noch stark geprägt von der Angst vor Deutschland. So war als einzige Gefahr für den Frieden immer noch „*a renewal by Germany of an aggressive policy*“ definiert. Dennoch setzte, ausgelöst durch die Konsolidierung der sowjetischen Herrschaft in Osteuropa 1947/1948 und verstärkt durch den kommunistischen Staatsstreich in Prag im Februar 1948, besonders bei Frankreich ein Umdenken bezüglich der Gefahreinschätzung ein. Gab es in den ersten Jahren aus Sicht von Paris sogar eine gewisse Empathie gegenüber Moskau und das Gefühl mit der Verhinderung eines deutschen Wiedererstarkens ein gemeinsames Ziel zu verfolgen, distanzierte sich der französische Ministerpräsident Bidault immer stärker von dieser Einstellung und suchte stattdessen den Schulterschluss mit Großbritannien und den USA mit dem Ziel einer Eindämmung Moskaus. Dieser Wandel zeigt sich in einer Einschätzung der französischen Regierung vom Juni 1948, in dem Deutschland als „*eventual threat*“ gesehen wird, die Sowjetunion jedoch als „*actual threat*“.<sup>540</sup> Auch die Benelux-Staaten sahen mit Verweis auf die damalige Lage des besiegten Deutschlands nicht in diesem Land die Hauptbedrohung für ihr Land, sondern in der UdSSR.<sup>541</sup>

So wandte sich der belgische Außenminister Spaak 1948 ganz unverblümt an den Delegierten der Sowjetunion bei der UNO und teilte diesem mit: „*Do you know the basis of our policy? It*

---

<sup>540</sup> The Ambassador in France to the Secretary of State, Paris, 29. Juni 1948. *FRUS*. 1948, III, S. 142.

<sup>541</sup> Kaplan, Lawrence S., *To Keep the Americans In*, S. 31.

*is fear, fear of you, of your policy, your government [...] The truth is that your foreign policy today is more audacious and more ambitious than that of the Tsars themselves.*"<sup>542</sup>

Den beiden europäischen Großbritannien und Frankreich, aber auch den Benelux-Staaten gemeinsam war der Wille, die USA in sicherheitspolitische Überlegungen unbedingt miteinzubeziehen, d.h. „to keep the Americans in“. Überzeugt davon, dass weder jedem von ihnen noch im Kollektiv ausreichende militärische Machtmittel zur Verfügung stünden, um interne aber auch externe Bedrohungen abwehren zu können, und im Bewusstsein, dass zur wirtschaftlichen und militärischen Erholung erhebliche finanzielle Mittel angewendet werden müssten, die durch die eigene darniederliegende Wirtschaft nicht bereitgestellt werden könnten, suchten sie den Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten von Amerika.<sup>543</sup> Bei dieser derart verwobenen Gemengelage von sicherheitspolitischen Interessen im Vorfeld der Gründung der Nordatlantischen Allianz ist es schwierig, exakt zu bestimmen, von welchem Staat genau die Initiative für dieses Bündnis ausging. Es kann gleichwohl festgehalten werden, dass die USA trotz ihrer virulenten Sicherheitsbedürfnisse nicht zu den Initiatoren des NATO-Bündnisses gehörten, sondern dass es vielmehr die europäischen Staaten waren, allen voran Großbritannien, die durch ihren Zusammenschluss zum Brüsseler Pakt die Voraussetzung für eine Integration der USA in das europäische Sicherheitsgeflecht geschaffen hatten. Erst durch die demonstrativ gezeigte Bereitschaft zu eigenen Anstrengungen, überzeugten sie die USA zu einem Engagement. Daher ist Lundestad zuzustimmen, der feststellt, dass Washington von den westeuropäischen Staaten „eingeladen“ wurde eine entscheidende Rolle bei der Konsolidierung der Sicherheit auf dem Kontinent einzunehmen.<sup>544</sup> Dass eine Allianz für die USA als der einzig gangbare Weg erschien, um ihre Sicherheitsinteressen abzudecken, wird deutlich, wenn ihre Alternativen betrachtet werden. Um eine Ausbreitung des sowjetischen Machteinflusses zu verhindern, hätte Washington die direkte militärische Konfrontation mit Moskau suchen können. Diese Option stand jedoch aufgrund einer allgemeinen Kriegsmüdigkeit im Land und angesichts der militärischen Überlegenheit der UdSSR auf dem Gebiet der konventionellen Streitkräfte in Europa nicht zur Debatte. Zwar gab es in der öffentlichen Diskussion in den USA auch Stimmen, die sich für einen Rückzug Amerikas und damit für den traditionellen isolationistischen Weg aussprachen, doch waren diese Stimmen in der Minderheit. Dies umso mehr, als dass immer wieder auf die negativen Erfahrungen der US-

---

<sup>542</sup> Smets, Paul (1970), *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak 1943-1972*, Band I, Brüssel, S. 154.

<sup>543</sup> Vgl. Kaplan, Lawrence S., *To Keep the Americans In*, S. 21.

<sup>544</sup> Lundestad, Geir, *Empire*, S. 269-271.

Rückzugspolitik nach dem Ersten Weltkrieg verwiesen wurde, was erst den Aufstieg Hitlers und den Zweiten Weltkrieg ermöglicht hätte.

Seit die USA mit dem Rio-Vertrag zudem ihre generelle Bereitschaft zum Abschluss von regionalen Bündnissen bewiesen hatte, lag die Option eines transatlantischen Bündnisses auf dem Tisch.<sup>545</sup> Aus europäischer Sichtweise lag ein Zusammenschluss mit der Großmacht USA ebenfalls nahe, konnte doch nur diese ausreichend Schutz vor einer möglichen kommunistischen Aggression bieten. Entgegen der allgemeinen Annahme, dass eine Großmacht sich tendenziell seltener mit schwächeren Staaten verbünden wird, da diese für sie weniger nutzbringend sind, war die USA im vorliegenden Fall dazu bereit.

Diese gerade vorgestellten „*perceptions of threat*“ erklären, woher der Impuls zur Gründung der NATO kam. Zusätzlich dürfen die bereits angesprochenen gemeinsam geteilten Kriegserfahrungen als Alliierte im Zweiten Weltkrieg gegen die Achsenmächte nicht unterschätzt werden. So erklärte der spätere Außenminister Dulles, dass der historische Ursprung der transatlantischen Allianz die „*de-facto alliance constituted by Roosevelt and Churchill*“ während des Zweiten Weltkrieges sei.<sup>546</sup> Aus diesem Nukleus, der sich aus den beiden Staaten USA und Großbritannien zusammensetzte, sollte sich somit später die NATO entwickeln. Zu diesen auch „*Big Two*“ genannten Staaten, sollte sich später, nachdem die kommunistischen Kräfte aus der Regierung gedrängt worden waren, zusätzlich noch Frankreich gesellen, so dass aus diesen „*Big Two*“ die „*Big Three*“ wurden.<sup>547</sup> Der 1950 beginnende Koreakrieg sollte als Schlüsselerlebnis für eine stärkere Integration und Zusammenarbeit dieser drei Staaten führen, die sie zu einem Führungszirkel in der NATO werden ließen, da es allgemein in den USA keinen Zweifel an der Tatsache gab, dass nur Großbritannien und Frankreich trotz der Verwüstungen, die sie im Krieg erlitten hatten, in der Lage wären, relevante Mittel im Kampf gegen den Kommunismus zu Verfügung zu stellen und dass gerade Frankreich für eine Verteidigung des Kontinent von herausragender Bedeutung wäre, da nur es „*the real estate necessary for an adequate logistic support of continental support*“ besitzen würde.<sup>548</sup> Die Konzeption der Big Three darf auch nicht im Widerspruch zu der anti-kolonialistischen Politik gesehen werden, die die USA öffentlich verfolgten. Auch wenn Washington öffentlich oftmals für ein Ende des Kolonialismus eintrat und damit scheinbar gerade seine beiden engsten Alliierten, Großbritannien und Frankreich, die beide weiterhin erhebliche Kolonialreiche besaßen oder um deren Erhalt kämpften, so zielte die US-amerikanische Politik in erster Linie

---

<sup>545</sup> Woyke, Wichard, *Foundation and History of NATO*, S. 255.

<sup>546</sup> Zit. nach: Freiberger, Thomas (2012), *Allianzpolitik in der Suezkrise 1956*. Bonn, S. 91.

<sup>547</sup> Vgl. Freiberger, Thomas (2012), *Allianzpolitik*, S. 91.

<sup>548</sup> Freiberger, Thomas (2012), *Allianzpolitik*, S. 91.

darauf ab, seine beiden wichtigsten Partner zu stützen, auch wenn dies bedeutete, diese im Kampf um ihren kolonialen Besitz zu unterstützen und damit im Widerspruch zu ihrer an sich anti-kolonialistischen Einstellung zu stehen. Auf diese Ambiguität der US-Außenpolitik in Bezug auf die Dekolonisationsprozesse wurde bereits an früherer Stelle hingewiesen.

Bei der Erklärung der Auswahl der weiteren Mitglieder und der Ausgestaltung kommt es zu einem Zusammenspiel realistischer und konstruktivistischer Faktoren. Warum war die USA als dominante Supermacht ihrer Zeit bereit, ihr Schicksal so eng mit dem des europäischen Kontinents zu verbinden?

Die Einbindung Skandinaviens oder auch Portugals spiegeln wichtige strategische Interessen wider. Island und das zu Dänemark gehörende Grönland waren wichtige Stützpunkte im Atlantik. Interessant ist festzuhalten, inwiefern in den USA eine Identifikation mit dem europäischen Kontinent stattgefunden hat. So belegt Alan Henrikson dies z.B. an der Ausgestaltung von Karten, die, wie er feststellt, bisher die USA im Zentrum zeigten, umgeben von den beiden großen Ozeanen. Doch im Zuge der Kriegsanstrengungen in Europa, verbunden mit einer engen Bindung an Großbritannien und der Stationierung von großen Truppenkontingenten, habe es eine auffallende Veränderung derart gegeben, dass auf kartographischen Abbildungen der Atlantik in das Zentrum rückte mit den USA auf der einen Seite und Europa auf der anderen. Es kann sogar soweit gegangen werden hier von der „*creation of the new geographic category of „North Atlantic“*“ zu sprechen.<sup>549</sup> Bei Martin Folly wird „*the idea of a North Atlantic system*“ als „*stroke of genius*“ des britischen Politikers Bevin gesehen, der dadurch den klassisch vorherrschenden Gegensatz Europa versus Amerika zugunsten einer größeren geographischen Einheit auflöst.<sup>550</sup>

Eine Einheit, die aufbauend auf dem Konzept der Gemeinschaft als Identifikationsmöglichkeit dient und damit über rein militärisch-strategische Überlegungen hinaus geht. Diese Einheit beruhte nicht nur auf einer gemeinsamen Bedrohung – der aggressiven Expansionspolitik der Sowjetunion, oder den zeitlich kurzfristig zurückliegenden Erinnerungen der gemeinsamen Kriegsanstrengungen, sondern auch auf einer lang zurückreichenden gemeinsamen Geschichte und Tradition. Hierauf verweist z.B. Dean Acheson, wenn er davon spricht, dass die NATO „*the product of at least three hundred and fifty years of history, perhaps more*“ sei.<sup>551</sup>

---

<sup>549</sup> Hemmer/ Katzenstein, No NATO, S. 589.

<sup>550</sup> Folly, Martin (1988), Breaking the Vicious Circle: Britain, The United States, and the Genesis of the North Atlantic Treaty. In: *Diplomatic History*. 12:1, S. 68 (59-77)

<sup>551</sup> Acheson, Dean (1949), Statement on the North Atlantic Treaty. In: *Department of State Bulletin* 20:508, S. 385.

Desweiteren habe „*North American and Western Europe [...] formed two halves of what is in reality one community [...]*.“<sup>552</sup>

Aber auch in den USA gab es bereits zu Beginn des Krieges Bestrebungen, die traditionelle US-amerikanische Fokussierung auf den eigenen Kontinent zugunsten einer transatlantischen Perspektive aufzugeben. Federführend dafür war der außenpolitische Kommentator Walter Lippmann, der u.a. in einem Artikel im Life-Magazin 1940 die althergebrachte Charakterisierung der den amerikanischen Kontinent umgebenden Ozeane als „Schutzbarriere“ aufbrach und sie vielmehr als „*highways*“ betrachtete.<sup>553</sup> Schon seit dem Ersten Weltkrieg propagierte er die Existenz und die Bedeutung einer „*Atlantic Community*“.<sup>554</sup> Lippmann beschrieb einen transatlantischen Raum, der sowohl Nordamerika, als auch Westeuropa umfasste und der sich gründete auf geteilte politische und wirtschaftliche Prinzipien, demokratische Institutionen und kulturelle Traditionen des christlich-jüdischen Abendlandes.<sup>555</sup> Im Juli 1941 griff Francis Miller, Direktor des *Council of Foreign Relations* und später Diplomat im US-Außenministerium, diesen Gedanken auf und verknüpfte strategisch geographische Überlegungen mit kulturellen Folgerungen:

“*The North Atlantic area is the cradle of our civilization, and the survival of the American way of life depends upon the survival of this civilization. For more than a thousand years our fathers have been building a common society around the shores of the North Atlantic. They built it by labor by faith, and, when necessary, by arms. [...] The Atlantic Ocean has become the ocean of freedom.*“<sup>556</sup>

In seinem sehr einflussreichen Werk „U.S Foreign Policy“ von 1943 führte Lippmann seine Überlegungen weiter und propagierte, dass der Atlantik keine Grenze zwischen Amerika und Europa darstelle, sondern vielmehr einen „*inland sea of a community of nations allied with one another by geography, history and vital necessity*.“<sup>557</sup>

Osteuropa war dabei für ihn kein Bestandteil dieser transatlantischen Gemeinschaft. Er begründete dies damit, dass diese Region russisches Einflussgebiet sei.<sup>558</sup>

---

<sup>552</sup> Acheson, Dean (1949), Statement on the North Atlantic Treaty, S. 385.

<sup>553</sup> Lippmann, Walter, America in the World. In: *Life* vom 3. Juni 1940.

<sup>554</sup> Vgl. Lippmann, Walter, Defense of the Atlantic World. In: *The New Republic*. 17. Februar 1917.

<sup>555</sup> Mariano, Marco (2010), Remapping America. Continentalism, Globalism, and the Rise of the Atlantic Community, 1939-1949. In: Ders. (Hg.), *Defining the Atlantic Community*. Culture, Intellectuals, and Policies in the Mid-Twentieth Century. New York/ London, S. 79.

<sup>556</sup> Miller, Francis P. (1941), The Atlantic Area. In: *Foreign Affairs*. 19, S. 727-728.

<sup>557</sup> Lippmann, Walter (1943), *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston, S. 116.

<sup>558</sup> Vgl. Steel, Ronald (2010), How Europe Became Atlantic. Walter Lippmann and the New Geography of the Atlantic Community. In: Mariano, Marco (Hg.), *Defining the Atlantic Community*. Culture, Intellectuals, and Policies in the Mid-Twentieth Century. New York/ London, S. 20.

Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Überlegungen auch Eingang in die politischen Überzeugungen Roosevelts und seiner Administration gefunden haben.<sup>559</sup>

In dieselbe Richtung stößt nun auch Präsident Truman, als er bei der Unterzeichnung des Vertragswerkes davon redet, dass „*the nations represented here [...] bound together by ties of long standing*“ und „*We were joined by a common heritage of democracy, individual liberty, and the rule of law.*“ In seiner Botschaft an den Senat im Zuge der Ratifizierungsverhandlungen heisst es: „*The American members of the North Atlantic community stem directly from the European members in tradition and in love of freedom.*“<sup>560</sup> Auch im Senat wurde bei den Beratungen über den NATO-Vertrag immer wieder auf Bedeutung dieser „transatlantischen Gemeinschaft“ angespielt. So sprach Senator Vandenberg von „*common heritage*“ und „*rich heritage of the Western World [...] that brilliant civilization based on Greek humanism, Roman legal thinking, Christian ethics, and the common experience of the Renaissance all binding us together in a peace-loving community [...].*“<sup>561</sup>

Senator Wiley betonte die Abstammung Amerikas von Europa:

*There is not a member of the Senate who does not stem from one of those countries [Europa, Anm. d. A.]. His forebears came from Europe. They brought their great wealth of literature and their great pioneer instinct to develop and grow and become great. We are the result.*<sup>562</sup>

Für die politischen Debatten ist es charakterisierend, dass dort Termini wie „*common civilization*“, „*community*“, „*Western community*“, „*shared spirit*“, „*like-minded peoples*“ oder „*common ideals*“ zum ständig benutzten Vokabular gehörten.<sup>563</sup> Hier wurde eine gemeinsame Identität beschworen, die es zu verteidigen galt: „*there is a spiritual emotion about this which is hard to emphasize [...] free men are standing shoulder to shoulder.*“<sup>564</sup>

Indirekt schwang bei dieser Identifikation mit den Staaten Westeuropas auch eine ethnisch-begründete Komponente mit. So drückte dies U.S. Assistant Secretary of State Will Clayton bei seiner Anhörung vor dem Senat im Zuge des Ratifizierungsprozesses unmissverständlich aus, wenn er in der NATO den Startpunkt zu einem größeren Bündnis, einer Art atlantischen föderalen Union sieht: „*my idea would be that in the beginning the union would be composed*

---

<sup>559</sup> Vgl. Mariano, Marco, *Remapping America*, S. 80.

<sup>560</sup> Präsident Truman, Message Transmitting the North Atlantic Treaty to the United States Senate, 12. April 1949, Senate 81<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, Document No 48.

<sup>561</sup> Senator Vandenberg, Congressional Record, No 120-2, S. 9066-9067.

<sup>562</sup> Senator Wiley, Congressional Record, No 120-2, S. 9208.

<sup>563</sup> Hemmer/ Katzenstein, No NATO, S. 593.

<sup>564</sup> W. Averell Harriman, United States. Senate (1949), North Atlantic Treaty: Hearings Before the Committee on Foreign Relations, 81<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Washington D.C., S. 206.

*of all countries that have our ideas and ideals of freedom and that are composed of the white race.*<sup>565</sup>

Vor dem Hintergrund dieser engen Identifikation mit Europa und der europäischen Kultur wird deutlich, dass die Einschätzungen der USA bezüglich der Bündnisfähigkeit nicht allein auf materiellen Faktoren, wie der Wirtschaftskraft oder dem militärischen Potenzial beruhten, sondern diese beeinflusst waren durch eben diesen weichen Faktor einer gemeinsamen Identität. Trotz der aktuell nach dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden Schwäche der ehemaligen europäischen Mächte gab es in den USA die von dieser gemeinsamen Identität getragene Vorstellung, einer Stärke: Europa sei in der Vergangenheit stets ein Machtzentrum in der Welt gewesen und werde dies auch in Zukunft wieder sein.<sup>566</sup>

Definiert wurde das amerikanische Präferenzset während der Verhandlungen um den NATO-Vertrag vor allem durch den Willen, die größtmögliche Entscheidungsfreiheit beizubehalten und zu verhindern durch einen nicht aufzuhaltenden Beistandsautomatismus in einen möglichen Krieg hineingezogen zu werden. Weiterhin wollte man eine einseitige Lastenverteilung zuungunsten der USA vermeiden. Innenpolitisch sah sich die Truman-Regierung einem Senat gegenüber, der als Akteur mit Veto-Macht, während des ganzen Verhandlungsprozesses immer wieder deutlich gemacht hatte, dass ein automatisches Engagement außerhalb des Zustimmungsbereichs läge. In diesem Sinne verdeutlichte dies der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses Connally:

*Do what you want, don't worry, if something happens we'll come over and fight your battle for you [...] The United States cannot blindfold themselves to the truth and promise today to enter every war which might break out in the next 10 years. [...] There are many people – we have found them in the government and elsewhere – who argue in favour of an automatic entry into war, which would mean leave it to the European countries to declare war, and they would leave it up to us to fight it.*<sup>567</sup>

Vor dem Hintergrund dieser klaren Haltung des US-Senats konnten sich die USA bei den Verhandlungen bei diesem zentralen Punkt des Allianzvertrages gegenüber den Vorstellungen der Europäer durchsetzen, die sich einen automatischen Beistand im Beistandsfall gewünscht hatten. Bei der Debatte zu anderen Punkten wie z.B. der Laufzeit des Bündnisses wurden für

---

<sup>565</sup> Will Clayton, United States. Senate (1949), North Atlantic Treaty: Hearings Before the Committee on Foreign Relations, 81<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Washington D.C., S. 380.

<sup>566</sup> Vgl. Urwin, Derek (1995), *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*. New York, S. 14; United States. Senate (1949), North Atlantic Treaty: Hearings Before the Committee on Foreign Relations, 81<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Washington D.C., S. 192.

<sup>567</sup> Zit. nach Woyke, Wichard, Foundation and History of NATO, 1948-1950, S. 261.

alle Seiten akzeptierbare Kompromisse gefunden. Auch bei der Streitfrage nach einer Einbindung Portugals und Italiens wurde eine Einigung gefunden. Während vor allem die USA aus strategischem Interesse auf eine Inklusion des diktatorisch regierten Portugals drängten, lehnten sie anfangs einen Beitritt Italiens ab. Dieser wiederum wurde besonders von Frankreich gefordert. Schließlich änderten die USA ihre Haltung, so dass auch Italien zu den Gründungsmitgliedern gehörte.<sup>568</sup>

---

<sup>568</sup> Vgl. Woyke, Wichard, Foundation and History of NATO, 1948-1950, S. 260.



## 4.3 Der Australien – Neuseeland – USA Pakt (ANZUS)

### 4.3.1 Die Entstehung des ANZUS-Pakts

Mit der Niederlage und bedingungslosen Kapitulation Japans war 1945 auch der Krieg im Pazifik zu Ende gegangen und die alten Vormächte in dieser Region, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, versuchten eine Re-etablierung ihrer vormaligen Einflussphären. Zusätzlich kam es zu einer Neuordnung dort, wo durch den Krieg sich die Verhältnisse grundlegend geändert hatten.<sup>569</sup> Obwohl Australien und Neuseeland im Konzert der Weltmächte eigentlich immer eine eher nachgeordnete Rolle einnahmen, waren beide Staaten doch im Pazifik bedeutende Regionalmächte mit eigenen Interessen. So erklärte bereits 1943 der australische Außenminister Evatt, dass Australien und Neuseeland „*principals*“<sup>570</sup> seien, die bei allen regionalen Angelegenheiten vorher unbedingt zu konsultieren und einzubeziehen seien, wobei sein besonderes Augenmerk auf ein zukünftiges Nachkriegsarrangement mit Japan lag.

Die Anfänge eines Bündnisses zwischen den USA, Australien und Neuseeland reichen zurück bis in die unmittelbare Nachkriegszeit. Noch bereits während des 2. Weltkrieges hatten Militärstrategen in den USA Pläne für den Aufbau einer globalen Kette von Luftwaffen- und Marinestützpunkten erarbeitet, die dem Schutz und der Durchsetzung amerikanischer Interessen auf der ganzen Welt dienen sollten. Die Liste dieser Stützpunkte enthielt auch mehrere Ziele im Südpazifik. Angedacht war entweder die volle Souveränität über die Inseln, auf denen diese Basen aufgebaut werden sollten, zu erlangen, oder zumindest durch weitreichende und langfristige Verträge, sich entsprechend nötige Besitzrechte zu sichern.

Diese Überlegungen stießen jedoch bei den beiden Regionalmächten Australien und Neuseeland auf Skepsis. So lehnten beide die Aufgabe von Souveränitätsrechten über bestimmte Inselgruppen und deren Übertragung auf die USA ab. Sie konnten sich aber vorstellen, dass auf der Grundlage der gemeinsamen Nutzung dieser Basen durch Washington und diesen beiden Staaten eine Einigung erzielt werden könnte. Australien wollte 1946 dieses Stützpunktproblem innerhalb einer breiteren Diskussion über die Sicherheit im Pazifik

---

<sup>569</sup>Vgl. Leidhold, Wolfgang (1991), *Krise unter dem Kreuz des Südens*. Die Pazifische Inselregion und die internationale Sicherheit. Baden-Baden, S. 85.

<sup>570</sup>Vgl. McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 244.

behandelt wissen. Es präferierte die Errichtung eines regionalen Sicherheitsarrangements in Übereinstimmung mit der UN-Charta. So schlug der australische Außenminister Evatt ein regionales Verteidigungsbündnis zwischen seinem Land, Neuseeland und den USA vor.<sup>571</sup> Australien und Neuseeland verbanden mit diesen Initiativen den Wunsch, eine mögliche Rückkehr Japans in den Kreis der Großmächte zu verhindern und gleichzeitig Großbritannien, das aus ihrer Sicht nicht mehr in der Lage war, für ihre Sicherheit zu garantieren, durch die USA als neue Garantiemacht der Region zu ersetzen. In einem Bericht des neuseeländischen Botschafters, Carl August Berendsen, vom März 1950 heißt es: „*The British navy and the other British armed services [...] on which in the ultimate we have always explicitly or implicitly relied for our safety, are no longer in a position to ensure that safety.*“<sup>572</sup> Für beide Staaten war die Wahl der USA als neue Schutzmacht durch die engen Verbindungen, die während der Kämpfe im Zweiten Weltkrieg entstanden waren, mehr als natürlich.<sup>573</sup>

In den USA wurde dieser Vorschlag wiederum zurückhaltend aufgenommen. Das *State War-Navy Coordinating Committee* (SWNCC) meinte, daß „*an over-all regional arrangement for the Southwest Pacific area, with or without the United States, would be premature and inadvisable*“, weil „*it seems undesirable to assume a United States military commitment in an area in which there is unlikely to be a substantial direct threat to the United States [...]*.“<sup>574</sup>

Das Gremium schlug daher vor, die Frage der Basen unabhängig von regionalen Bündnissen zu behandeln.

Australien ließ sich jedoch von dieser amerikanischen Ablehnung nicht entmutigen und verfolgte seinen Vorschlag weiter. Auf dem Treffen der Premierminister der Commonwealthstaaten 1946 wiederholte Evatt seine Forderungen nach der Errichtung eines regionalen Verteidigungsbündnisses innerhalb der Bestimmungen des Art. 52 der UN-Charta. Die USA sollten eingeladen werden, an einem solchen Bündnis, in dessen Rahmen auch die Nutzungsmodalitäten der Pazifikbasen für alle Seiten zufriedenstellend geregelt werden sollten, zu partizipieren. Im Gegenzug sollten bilaterale Verhandlungen über die Stützpunktfrage zwischen seinem Land und dem Weißen Haus vermieden werden. Unterstützung für seine Pläne fand Evatt vor allem bei den Briten. Doch die USA lehnten weiterhin die australischen

---

<sup>571</sup> Vgl. McIntyre, W. David, *Background to the Anzus Pact*, S. 75 f.

<sup>572</sup> The New Zealand Ambassador, Washington, to the Minister of External Affairs, 14. März 1950. In: Kay, Robin (Hg.) (1985), *Documents on New Zealand External Relations*. Bd. 3. Wellington, S. 529.

<sup>573</sup> Vgl. Albinski, Henry (1987), *ANZUS. The United States, and Pacific Security*. Lanham/ London, S. xi.

<sup>574</sup> Zit. nach: McIntyre, W. David, *Background to the Anzus Pact*, 1995, S. 76 f.

Vorschläge ab und gingen sogar so weit, dass für den Fall, dass es keine Lösung der Stützpunktfrage unabhängig von einem regionalen Sicherheitsarrangement geben sollte, die ganze Frage aufgegeben werden müsste. Überhaupt war nach amerikanischer Sichtweise die südpazifische Region eigentlich „*outside the American hemispherical sphere of influence*“<sup>575</sup>. Ende des Jahres verschob sich dementsprechend auch der amerikanische Fokus mehr und mehr weg vom Südpazifik hin zum Umgang mit den ehemals von Japan besetzten Inseln.

Auch von anderen Staaten in der Region, wie z.B. vom Präsidenten der Philippinen, Quirino, kamen immer wieder Vorschläge und Initiativen für einen Verteidigungspakt im pazifischen Raum. Alle diese Überlegungen liefen jedoch angesichts des US-amerikanischen Widerwillens ins Leere. Im Zuge der Verhandlungen des NATO-Vertrags für Europa äußerten Vertreter Australiens und Neuseeland wiederum die Hoffnungen, dass ein ähnliches Arrangement auch für den pazifischen Raum gefunden werden könnte.<sup>576</sup> Der US-Außenminister Acheson erteilte diesen Überlegungen eine Absage, da seiner Meinung nach die Situation in Europa auf den pazifischen Raum nicht übertragbar wäre. Ganz im Gegenteil umschrieb er die *defense parameter*, also diejenige Region, die für die USA in diesem Teil der Welt von zentraler Bedeutung wäre, mit der Inselkette, die sich von den Philippinen über die Ryuku-Inseln und Japan bis hin zu den Aleuten erstreckte. Australien, Neuseeland oder die südpazifische Region allgemein spielten in diesen Überlegungen keine Rolle, weshalb die Schaffung von NATO-parallelen Strukturen unter Einschluss der beiden Regionalmächte aus Sicht der USA keinen Sinn machte.<sup>577</sup>

Es war schließlich ein anderes drängendes Problem, das dem Vorhaben eines pazifischen Verteidigungsbündnisses neue Impulse gab. Es ging um den Umgang mit dem ehemaligen Kriegsgegner Japan und die Frage eines umfassenden Friedensvertrages mit diesem Staat. Im Zuge des beginnenden Kalten Krieges waren eine mögliche Einbindung Japans in die westliche Welt und der Gewinn dieses Landes als Verbündeten der USA in dieser Region von herausragender Bedeutung. Während die USA entsprechende Prozesse forcierten, folgten Australien und Neuseeland einer Politik, die 1947 bei einem Treffen der Commonwealth-Staaten festgelegt wurde und die darauf abzielte, Japan für einen unbestimmten Zeitraum weiterhin entmilitarisiert und entwaffnet zu halten. Gerade die beiden Regionalmächte als unmittelbar vom Kriegstreiben Japans betroffene und gefährdete Staaten fürchteten ein

---

<sup>575</sup> McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 80.

<sup>576</sup> Vgl. u.a. Statement by the Prime Minister in Canada, 8. Januar 1949. In: Kay, Robin, Documents on New Zealand, S. 478 ff.

<sup>577</sup> Vgl. Leidhold, Wolfgang, Krise unter dem Kreuz des Südens, S. 97.

militärisches Wiedererstarken Japans und forderten starke Sicherheitsgarantien gegen mögliche zukünftige japanische Aggressionen von den USA. Nur für den Fall der Gewährung dieser Garantien, waren sie überhaupt bereit, ihre Position zu ändern und über eine Wiederbewaffnung Japans nachzudenken.

Anfang 1950 auf der Konferenz der Commonwealth-Staaten in Colombo wurde erneut über Vorschläge Ceylons, Neuseelands und Australiens für die Schaffung eines Pazifikpakts diskutiert, diese aber nicht weiter konkretisiert. Noch 1949 schloss jedoch der US-Außenminister Acheson bereits aus, dass als Gegenleistung für eine australische Zustimmung zu einem Friedensvertrag mit Japan, die USA bereit wären, die Einrichtung eines Sicherheitspakts in Erwägung zu ziehen.

Erste konkrete Vorschläge wurden dennoch im Laufe des Jahres 1950 unabhängig voneinander vom australischen Botschafter in Washington, Spender, und später von seinem neuseeländischen Amtskollegen Berendsen unterbreitet. Gleichzeitig kam es in den USA zu einem Umdenken in dieser Frage und es setzte sich auch dort mehr und mehr die Einsicht durch, dass ein Friedensvertrag mit Japan ohne eine gewisse Art von Sicherheitsarrangement nicht durchsetzbar sein würde. So unterbreitete das US-Außenministerium bereits im März 1950 einen breiten Vorschlag, der auf drei Säulen beruhte und neben einem Friedensvertrag für Japan, einen Sicherheitsvertrag und eine allerdings sehr lockere regionale Zusammenarbeit in ökonomischen und kulturellen Fragen vorsah.<sup>578</sup>

Allen drei Vorschlägen war gemein, daß eine wie auch immer ausgestaltete regionale Kooperation neben Australien, Neuseeland und den USA auch weitere Staaten enthalten sollte. So drängten besonders Australien und Neuseeland darauf, dass Großbritannien unbedingt Bestandteil eines Bündnisses sein müsste.<sup>579</sup>

Trotz dieser ersten auch US-amerikanischen Initiative blieb Washington jedoch auch weiterhin eher zurückhaltend. Dennoch zeigte sich das Ministerium nun offen für die Möglichkeit eines Pazifikpaktes und unterbreitete selber den Vorschlag eines multilateralen Sicherheitsbündnisses, das aus den USA, Australien, Neuseeland, Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Kanada und die Philippinen bestehen sollte. Doch auch dieser Vorschlag stieß weder in der übrigen Truman-Administration noch in den anderen Staaten auf ungeteilte

---

<sup>578</sup>Vgl. McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 260.

<sup>579</sup>Vgl. McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 263.

Zustimmung. Erst ein weltpolitisches Ereignis gab schließlich den entscheidenden Impuls: Am 25. Juni griff das kommunistische Nordkorea unvermittelt Südkorea an.

Plötzlich erhielt die Lösung der Frage eines Friedensvertrages mit Japan und eines Pazifikbündnisses eine ganz andere Dringlichkeit. Obwohl bereits seit 1948 in den USA über eine Wiederbewaffnung Japans nachgedacht wurde, stießen diese Überlegungen aufgrund der anfänglich auch von USA getragenen Bestimmungen der *Far Eastern Commission* (FEC), die von den alliierten Kräften nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet worden war und ein eindeutiges Wiederbewaffnungsverbot Japans beschlossen hatte, an ihre Grenzen. Der Überfall Nordkoreas führte den USA nun offen die Dringlichkeit der Wiederbewaffnung Japans vor Augen. Dies umso stärker als Japan und dessen Sicherheit von primärer Bedeutung für die USA angesehen wurde.<sup>580</sup> Um diese Wiederbewaffnung zu erreichen war es notwendig einen Friedensvertrag mit dem ehemaligen Kriegsgegner auszuhandeln, der Voraussetzung für ein Ende der Zuständigkeit der FEC wäre.

Auch von einem anderen Blickwinkel schuf der Koreakrieg ein günstigeres Umfeld, denn die Dringlichkeit einer Einbindung Japans in die westliche Welt und die Notwendigkeit einer möglichen Unterstützung Australiens und Neuseelands bei einer etwaigen Intervention der USA in Korea, führten im Weißen Haus dazu, daß man australischen und neuseeländischen Vorstellungen eher zugeneigt war.<sup>581</sup>

Nur einen Monat nach dem Einmarsch nordkoreanischer Truppen in das südliche Nachbarland, sollten schließlich die Verhandlungen mit Japan über einen umfassenden Friedensvertrag beginnen. Gleichzeitig konnte Spender den amerikanischen Präsidenten Truman von seinen Wünschen nach einem Pazifikpakt überzeugen. In einem Memorandum für den US-Außenminister heißt es: „*U.S. should make known its sympathy with the efforts of Asian leaders to form a regional association of non-Communist states and if due course such an association eventuates, the U.S. should be prepared, if invited, to assist such an association to fulfill its purposes under conditions which would be to our interest.*“<sup>582</sup> Von September bis Oktober 1950 besuchten der australische Premierminister Menzies und sein Außenminister Spender die USA und letzterer diskutierte mit Präsident Truman, Außenminister Acheson und Dulles sehr intensiv

---

<sup>580</sup> Vgl. Memorandum by the Consultant to the Secretary to the Director of the Policy Planning Staff, 20. Juli 1950, Washington DC. In: *FRUS*. 1950, IV, S. 1247.

<sup>581</sup> Albinski, Henry, ANZUS, S. 5 f.

<sup>582</sup> Memorandum Mr. Perkins to Secretary of State, 27. Juli 1950, Australia and New Zealand Subject Files 1949-1958, Southwest Pacific Desk Files, Bureau of Far Eastern Affairs, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

über einen möglichen Pazifikpakt. Spender betonte dabei, dass Australien die Bildung eines Sicherheitsbündnisses im Pazifik befürwortete, um dadurch eine Mitsprachemöglichkeit bei Entscheidungen zu sicherheitspolitischen Fragen auf internationaler Ebene zu erhalten. Trotz des vielfältigen auch militärischen Engagement Australiens zeigt dies, dass Australien sich bzgl. wichtiger Entscheidung nicht richtig eingebunden fühlte.<sup>583</sup>

Die US-Haltung war zurückhaltend.<sup>584</sup> Als die USA Australien bei einem Treffen informierte, dass sie entschlossen waren, einen Friedensvertrag mit Japan zu schließen und das Land von seinen Rüstungsbeschränkungen zu befreien, machte Spender unumwunden deutlich, dass Australien dies unter keinen Umständen akzeptieren würde.<sup>585</sup> Diese konsequente Androhung einer Ablehnung führte im US-Außenministerium dazu, den australischen Vorschlägen eines Pazifikpaktes mehr Beachtung zu schenken. In der Truman-Administration hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass eine enge Kooperation mit Australien Voraussetzung für eine erfolgreiche Intervention im Korea-Konflikt und für den Abschluss eines Friedensvertrag mit Japan war.<sup>586</sup>

So fanden auf Botschafterebene bereits im Oktober 1950 mehrere Treffen zwischen den USA und Australien über die Frage eines solchen Bündnisses statt. US-Außenminister Acheson sah jedoch keine Notwendigkeit für eine Allianz, da Australien dieses „*not for security reasons, but as a vehicle*“<sup>587</sup> haben wolle. Er wollte die australischen Interessen nach Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse durch die Ansiedlung eines hochrangigen australischen Militärvertreters in Washington DC befriedigen. John F. Dulles, ein hochrangiger Mitarbeiter im Außenministerium hingegen plädierte für ein eigenes Bündnis. In seinem letzten Gespräch mit Dulles und weiteren US-Vertretern vor seinem Rückflug nach Australien stimmte Spender diesen Überlegungen zu. Im US-Außenministerium wurde schließlich der Vorschlag eines Dreiparteien-Abkommens zwischen den USA, Australien und Neuseeland erarbeitet und bereits hier wurde das Akronym ANZUS, das später auch für den Pazifikpakt benutzt werden sollte, verwendet. Auch wenn es noch Abstimmungsbedarf gab, so z.B. ob neben diesen drei Ländern noch weitere Staaten eingebunden werden sollten, war auf amerikanischer Seite die Präferenz für die Dreistaatenlösung deutlich. Da es zwischen den USA und Großbritannien bereits

---

<sup>583</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 13. September 1950. In: *FRUS*. 1950, IV, S. 213; Memorandum of Conversation, New York, 18. September 1950. In: *ibid.*, S. 222-223.

<sup>584</sup> Vgl. Spender, *Exercises in Diplomacy*, S. 41 und 44.

<sup>585</sup> Spender, Percy (1969), *Exercises in Diplomacy*. The ANZUS Treaty and the Colombo Plan. Sydney, S. 45.

<sup>586</sup> Vgl. Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs to the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs, Washington DC, 09. Oktober 1950. In: *FRUS*. 1950, VI, S. 147.

<sup>587</sup> Secretary of State to the Secretary of Defense, Washington DC, 24. November 1950. In: *FRUS*. 1950, VI, S. 226.

weitreichende und enge Beziehungen und Konsultationsarrangements gab, hielt Washington eine Einbindung Londons nicht für notwendig. Zudem würde eine Integration Großbritanniens unweigerlich zu Forderungen u.a. Frankreichs ebenfalls nach Einbindung führen.

Australien akzeptierte den amerikanischen Vorschlag des Dreistaatenabkommens, machte aber deutlich, daß es vor allem zwei Dinge wollte: Das Bündnis sollte einen dem Art. 5 des NATO-Vertrages äquivalenten Artikel enthalten, der deutlich machte, dass ein Angriff auf ein Mitgliedsland als Angriff auf alle Mitgliedsstaaten angesehen werden sollte. Desweiteren sollte es einen wenn auch nicht ganz so wie bei der NATO ausgearbeiteten ständigen Rat geben, in dem militärische Fragen beraten werden sollten.<sup>588</sup>

Bei später stattfindenden Gesprächen zwischen den USA und Neuseeland signalisierte auch letzteres Zustimmung zu den amerikanischen Vorschlägen. Was die Frage der konkreten Ausgestaltung dieses Abkommens zwischen diesen drei Ländern anging, gab es aber erheblich Unterschiede. So lehnten die beiden pazifischen Regionalmächte die US-Überlegungen ab, deren Sicherheitsbedenken durch eine Deklaration des US-Präsidenten, die wie eine Art Monroe-Doktrin für den pazifischen Raum wirken sollte; oder durch eine politische Liaison zwischen dem pazifischen Raum und der NATO, zu begegnen.

Hatten die Vereinigten Stabschefs in den USA den Prozess bisher mit Ablehnung begleitet, änderte sich deren Haltung Anfang 1951. So stellt Dulles' Assistent Allison mit Verwunderung fest, dass die Stabschefs einem Pazifikpakt nicht nur zustimmen, sondern schnellstmöglich die Möglichkeiten für dessen Einrichtung geprüft haben wollten. Gleichzeitig betonten sie jedoch, dass eine solche Allianz regional begrenzt sein sollte auf die Inselstaaten des Pazifiks.<sup>589</sup> Der Grund für dieses Umdenken ist unklar, könnte aber mit der schwieriger werdenden militärischen Situation in Korea zusammenhängen.

Im Januar 1951 unterbreitete schließlich Dulles den Vorschlag einer „Pazifikbündnis-Erklärung“. Da im Zentrum die Mitgliedschaft aller Inselnationen der Region, also neben Australien, Neuseeland, auch Japan, die Philippinen und wenn möglich auch Indonesien stand, wurde dieser Plan auch als „Inselketten-Vorschlag“ bekannt. In Bezug auf eine Beistandsklausel, vergleichbar mit Art. 5 NATO-Vertrag, sollte es aber nur eine weniger verpflichtende Erklärung geben. Dieser Vorschlag wurde jedoch sowohl von Australien und Neuseeland, aber auch von Großbritannien abgelehnt.

---

<sup>588</sup>Vgl. McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 286 f.

<sup>589</sup> Vgl. Memorandum by the special Assistant to the Consultant to the Ambassador at Large, Washington DC, 4. Januar 1951. In: *FRUS*. 1951, VI, Teil 1, S. 133.

Noch während der Inselkettenvorschlag in der Diskussion war, wurde bei Beratungen zwischen den USA und dem neugewählten neuseeländischen Premierminister Sid Holland ein neuer Plan erarbeitet. So kristallisierte sich heraus, dass es eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Dreistaatenlösung geben sollte, die nun als Optimum angesehen wurde.

### *Die Konferenz von Canberra*

Im Februar 1951 trafen sich die Vertreter der USA, Dulles, Australiens, Spender, und Neuseelands, Doidge, in Canberra, um über einen Bündnisvertrag zu verhandeln.

Kurz vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen stimmten sich Australien und Neuseeland darin ab, dass im Falle einer Wiederbewaffnung Japans beide Staaten weitreichende Sicherheitsgarantien erhalten müssten und dass diese nur von den USA gegeben werden könnten. Desweiteren stimmten sie überein, dass ein Abkommen zwischen den drei Ländern die geeignetste Form einer solchen Sicherheitsgarantie darstellen würde und präferierten gleichzeitig dieses Abkommen nach dem Vorbild des NATO-Vertrages auszugestalten. Der australische Premierminister führte in seiner Einführungserklärung zu Beginn der Konferenz die Sorgen seines Landes vor einer japanischen Wiederbewaffnung aus und verknüpfte diese mit den Verpflichtungen Australiens im Rahmen des *Commonwealth* in Malaysia und im Nahen Osten: „*If the treaty provided no adequate security safeguards, or if Australia's security could not be guaranteed in any other way, Australia's capacity to discharge her obligations in the event of war in Malaysia as well as outside the Pacific area would be gravely impaired.*“<sup>590</sup> Er stellte damit klar, dass australische Truppenkontingente ohne ein Sicherheitsbündnis für weitere außeraustralische Einsätze nicht zur Verfügung ständen. Zusätzlich betonte, dass ein Friedensvertrag mit Japan, der keinerlei Rüstungsbeschränkungen enthalten würde, in seiner Bevölkerung auf heftigen Widerstand stoßen würde.<sup>591</sup> Der neuseeländische Premierminister Doidge stimmte mit diesen Ausführungen überein und beide unterstrichen ihren Wunsch der Etablierung eines NATO-ähnlichen Pakts.

Die USA dagegen blieben angesichts dieser Forderungen zurückhaltend. US-Verhandlungsführer Dulles legte den Fokus eher auf den globalen Kontext und die Integration Japans in die freie westliche Welt. Auf die Wünsche nach einer NATO-ähnlichen Ausgestaltung des Pakts mit einer ebenso formalen und bindenden Beistandsklausel reagierte er

---

<sup>590</sup> Notes on the Australian-New Zealand-United States Talks, Canberra, 15.-17. Februar 1951. In: Kay, Robin (Hg.) (1985), Documents on New Zealand External Relations. Bd. 3. Wellington, S. 593.

<sup>591</sup> Vgl. Notes on the Australian-New Zealand-United States Talks, Canberra, 15.-17. Februar 1951. In: Kay, Robin (Hg.) (1985), Documents on New Zealand External Relations. Bd. 3. Wellington, S. 593.



zurückweisend. Die Diskussionen konzentrierten sich derart auf die Japan-Frage und die kommunistische Bedrohung, dass frühere Überlegungen der USA bezüglich des Inselketten-Ansatz keinerlei Rolle mehr spielten. Leidhold skizziert die unterschiedlichen zur Disposition stehenden Vertragsmöglichkeiten folgendermaßen:

- (1) eine Serie von bilateralen Verträgen der USA mit Australien, Neuseeland, Japan und den Philippinen und ggf. weiteren Staaten,
- (2) ein trilateralen Bündnis zwischen den USA, Australien und Neuseeland, gekoppelt mit zwei bilateralen Verträgen mit Japan und den Philippinen,
- (3) ein quadrilaterales Bündnis zwischen den USA, Australien, Neuseeland und den Philippinen, ergänzt durch ein bilaterales Bündnis mit Japan und schließlich
- (4) ein Bündnis, das alle fünf Mächte umfasst, den sogenannten ‚*off-shore pact*‘ der USA [...], dem Washington den Vorzug gab.<sup>592</sup>

Vor diesem Hintergrund zogen sich die Verhandlungen hin. Australien und Neuseeland machten geltend, dass der von den USA favorisierte vierte Vorschlag eines allumfassenden „*off-shore Pakts*“ in ihren Ländern nicht akzeptiert und damit wohl auch nicht ratifiziert werden würde, so dass nur die Verwirklichung eines kleineren Bündnisses möglich schien. Ab dritten Tag der Verhandlungen wurde schließlich doch noch eine Einigung erzielt und ein Vertragsentwurf konnte vorgelegt werden. Wesentliches Ergebnis war zum einen, daß sich die Länder auf ein Bündnis nur zwischen ihnen geeinigt hatten und obwohl der Text des Abkommens stark dem NATO-Vertrag folgte, konnten sich die USA mit ihren Vorstellungen durchsetzen, so dass dieser keine verbindende Beistandsklausel enthielt. In diesem Punkt orientierte sich der Vertrag mehr an der Monroe-Doktrin, dass nämlich ein Angriff auf ein Mitgliedsstaat als „*be dangerous to its own peace and safety*“<sup>593</sup> angesehen würde und entsprechende Maßnahmen ergriffen würden. Der US-amerikanische Verhandlungsführer Dulles versuchte australische und neuseeländische Bedenken gegen diesen Artikel dadurch zu zerstreuen, dass er darauf hinwies, dass nur der vorgelegte Vorschlag die notwendige Zustimmung im US-Senat erhalten würde und dass er keinerlei Einschränkung einer etwaigen US-amerikanischen Unterstützung dieser Staaten im Falle eines Angriffes auf diese darstelle.<sup>594</sup> Bei seinen Verhandlungspartnern wurde

---

<sup>592</sup> Leidhold, Wolfgang, *Krise unter dem Kreuz des Südens*, S. 100.

<sup>593</sup> Vgl. Alley, Roderic (1988), *The Evolution of ANZUS*. In: Bercovitch, Jacob (Hg.), *ANZUS in Crisis*. Alliance Management in International Affairs. London, S. 29-51.

<sup>594</sup> Vgl. *Negotiations Leading to Conclusion of Australia-New Zealand-U.S. Security Treaty*, 21. September 1951, Chronological – JFD & JMA September 16-30, 1951 (3), JFD-JMA Chronological Series, John Foster Dulles, Papers, 1951-1959, DDEL.

dies kritischer gesehen und es gab eine Vielzahl von Beschwerden gegen dieses „*second-class treaty*“<sup>595</sup>.

Auch nachdem sich die drei verhandelnden Staaten auf einen Vertragstext geeinigt hatten, gab es besonders von Seiten der Vereinigten Stabschefs in den USA heftige Kritik. Ihre Besorgnis galt der Möglichkeit, dass Australien und Neuseeland zu großen Einfluss auf militärische Entscheidungen erhalten hätten. Der Text sah nämlich die Einrichtung eines Rats vor, durch den sich vor allem Australien ein Mitspracherecht bei wichtigen globalen Fragen versprach.

Die Vereinigten Stabschefs in den USA begleiteten diesen Prozess äußerst kritisch und plädierten gegen jede wie auch immer geartete Verbindung von ANZUS-Bündnis mit den schon bestehenden Allianzen, NATO und OAS. Gleichzeitig lehnten sie „*any sort of organization under the tripartite*“ ab.<sup>596</sup> So konnten die Vereinigten Stabschefs sich auch bei einer Neuformulierung des Art. VIII durchsetzen und ihn wesentlich abschwächen. Während ursprünglich vorgesehen war, dass der ANZUS-Rat „*co-ordinate its planning so far as possible with that of other regional organisations and associations of States of which one or more of the Parties are members*“<sup>597</sup>, wodurch sich die beiden Regionalmächte Zugang auch zu Planungen der NATO erhofften, enthält der tatsächliche Artikel VIII diese Regelung nicht mehr und spricht nur noch von einer „*consultative relationship with States, Regional Organizations, Associations of States or other authorities in the Pacific area [...]*“<sup>598</sup> So wurde die Koordination des ANZUS-Rates mit den anderen Regionalorganisationen beschränkt auf politische Fragen. Interessant ist festzuhalten, dass die Stabschefs während dieses Prozesses nachdrücklich betonten, dass „*there be no reference of any nature in any new security arrangements with nations of the Pacific Island other than Japan [...] to military plans, planning, or organization.*“<sup>599</sup> Damit verdeutlichteten sie, dass sie nur in einem Fall bereit wären, eine integrierte Militärplanung zu koordinieren, nämlich mit Japan.

Nachdem sich die drei Vertragsparteien noch einmal trafen, um auf die Einwände der Vereinigten Stabschefs zu reagieren, wobei sie die kritisierten Artikel revidierten, wurde der

---

<sup>595</sup> Ravenhill, John, Political Turbulence in the South Pacific. In: Ders. (Hg) (1989), *No longer an American Lake? Alliance Problems in the South Pacific*. Berkely, S. 4.

<sup>596</sup> The Joint Chiefs of Staff, Washington D.C., 16. April 1951, Regional Affairs Subject Files, Records of the Philippines and Southeast Asia Division, *General Record of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>597</sup> Pemberton, Gregory (1987), *All the Way: Australia's Road to Vietnam*. Sydney, S. 27.

<sup>598</sup> Art. VIII ANZUS-Vertrag

<sup>599</sup> Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense. Washington DC, 17. April 1951. In: *FRUS*. 1951, VI, Teil 1, S. 207.

endgültige Vertrag am 1. September 1951 unterzeichnet. Ein Jahr später, nach der Ratifizierung des Vertrages durch alle drei Signatarstaaten, trat dieser Kraft.

Im US-Senat wurde der ANZUS-Vertrag zusammen mit dem japanischen Friedensvertrag verhandelt. Dabei wurde immer wieder auf die Bedeutung Japans für USA hingewiesen. So sagte John F. Dulles bei einer Anhörung vor dem Komitee für Auswärtige Angelegenheiten dass „Japan [...] *the only important industrial nation of Asia*“<sup>600</sup> sei. Auch die Senatoren waren sich bewußt, welche Gefahr davon ausging, wenn es der UdSSR gelingen sollte, die Industriemacht Japan unter ihre Kontrolle zu bringen: „*That is why the situation in the Far East is of such vital concern to the United States.*“<sup>601</sup>

Dass es einen signifikanten Unterschied zwischen den Beistandsparagrafen des ANZUS- und des NATO-Vertrags aus seiner Sicht gab, verdeutlichte Senator Smith:

*I wish to emphasize the difference between these security arrangements and those which we have made with the nations of the north Atlantic Community. [...] In drawing up the security treaties for the Pacific areas it was felt by Mr. Dulles and his colleagues, and I think very wisely, that the United States was not yet in a position where it could subscribe to an article as strong as that in the North Atlantic Treaty. We were not prepared to agree that an attack upon one would be an attack upon all.*<sup>602</sup>

Im US-Senat wurde desweiteren auch sehr darauf geachtet, dass der Abschluss dieses Bündnisses keine weitergehenden militärischen Verpflichtungen zur Entsendung von Truppen mit sich brachte. Insofern wurde begrüßt, dass keine ständigen Truppenstationierungen im Vertragsgebiet vorgesehen wurden. Dulles selbst versicherte, dass „*there would be no question of sending U.S. troops to defend Australia or New Zealand.*“<sup>603</sup>

---

<sup>600</sup> Statement John F. Dulles, Senate Committee on Foreign Relations, 21. Februar 1952, Congressional Record, Sen 82B-B39.

<sup>601</sup> Senator Connally opening speech, 14. März 1952, Congressional Record, No. 42-2, S. 2360.

<sup>602</sup> Senator Smith, 14. März 1952, Congressional Record, No. 42-2, S. 2393.

<sup>603</sup> Ravenhill, John, Political Turbulence in the South Pacific, S. 4.

#### 4.3.2 Der Vertrag des ANZUS-Pakts

Der relativ kurz gehaltene Vertragstext besteht aus einer Präambel und elf Artikeln und enthält zu Beginn die Verpflichtung der Signatarstaaten zu einem Gewaltverzicht und das Versprechen gemäß der UN-Charta alle Streitigkeiten auf friedlichem Wege lösen zu wollen.

In Artikel 2 verabreden die drei Länder eine enge Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung bei der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung sowohl der individuellen, als auch der kollektiven Verteidigungsfähigkeit.

Artikel 3 bis 5 stehen im Zentrum und definieren Vertragsfall und das Vertragsgebiet.

Die Beistandsverpflichtung ist in Art. 4 enthalten: „

*Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.*

*Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.*

Eine genaue Definition des Vertragsgebietes, das mit „*Pacific area*“ umschrieben wird, folgt nicht. Eine Präzisierung stellt lediglich die Feststellung dar, dass mit „Landgebieten“ diejenigen „*metropolitan territory*“ und die „*island territories*“ unter der Jurisdiktion der jeweiligen Vertragspartner bestimmt werden.<sup>604</sup> Eine genaue Umschreibung erfolgte auch deswegen nicht, weil unter den Verhandlungspartnern keine Übereinstimmung vorherrschte. So lehnten die USA einen Vorschlag der anderen beiden Mächte, die das Gebiet südlich des Äquators vorgeschlagen hatten, mit dem Hinweis ab, dass ein derart begrenztes Vertragsgebiet keinerlei Zustimmung im Ratifikationsprozess des US-Senats finden würde. US-Außenminister Acheson hatte zudem klargestellt, dass ein zu weitreichend definiertes Vertragsgebiet, das eventuell sogar abhängige Gebiete der europäischen Kolonialmächte, insbesondere Großbritanniens, umfassen würde, nicht auf Zustimmung der US-Administration gestoßen wäre: „*Neither State nor Defence had been able to accept those broad proposals. To us in the State Department they implied a guarantee of European colonial possessions in or on the Pacific.*“<sup>605</sup>

---

<sup>604</sup> Vgl. Leidhold, Wolfgang, *Krise unter dem Kreuz des Südens*, S. 101.

<sup>605</sup> Acheson, Dean, *Present at the Creation*, S. 687.

Der einzige Artikel, der sich mit strukturellen Fragen beschäftigt, ist Art. 7, in dem die Errichtung eines Rats der Außenminister oder deren Vertreter, angezeigt wird.

Gleichzeitig mit diesem Vertrag wurde deutlich gemacht, dass dieser nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden Verteidigungssystem für die Region Südostasiens sein sollte. So erklärte auch Präsident Truman bei einer öffentlichen Erklärung über das Vorhaben der USA eine Verteidigungsallianz mit Australien und Neuseeland einzugehen, und noch einmal bei seiner Rede auf der Friedenskonferenz in San Francisco, auf der über den Friedensvertrag für Japan verhandelt wurde, am 04. September 1951, dass ANZUS nur „*natural initial steps*“ bei der Erhaltung des Friedens in der Region sei.<sup>606</sup>

---

<sup>606</sup> Vgl. Statement by the President on the Security of the Far East, 18. April 1951. In: *Public Papers of Presidents of the United States*, Harry S. Truman, 1951, S. 234; Address in San Francisco at the Opening of the Conference on the Japanese Peace Treaty, 04. September 1951. In: *Public Papers of Presidents of the United States*, Harry S. Truman, 1951, S. 507.

### 4.3.3 Der Aufbau des ANZUS-Pakts

Nach der Ratifizierung des ANZUS-Vertrags stand die Frage im Raum, welche Institutionen zur Implementierung der neu gegründeten Allianz geschaffen werden sollten.

Zwischen den drei Vertragsparteien gab es erhebliche Meinungsdivergenzen, über den Status und den Einfluss des unter Art. 7 vorgesehenen Rats. Außer der Tatsache, dass ein Rat eingerichtet werden soll, macht der ANZUS-Vertrag selber keinerlei genauere Aussagen über dessen genaue Ausgestaltung. Während vor allem Australien darauf drängte, daß dieser eine starke Stellung und „*a body of substance and not simply a name*“<sup>607</sup> sein sollte, war die amerikanische Position dagegen schon in sich nicht kohärent. So war das Außenministerium durchaus bereit, australischen und neuseeländischen Vorstellungen entgegen zu kommen, doch die Vereinigten Stabschefs, repräsentiert durch ihren Vorsitzenden General Bradley, lehnten dies ab, weil sie „*always worried about getting tied up in another formal committee*“<sup>608</sup> waren. Sie waren zwar zu einer Kooperation mit den beiden anderen Signatarstaaten bereit, doch opponierten sie stark gegen jede Errichtung einer formalen Organisation. Auch gegen jede Art von gemeinsamer militärischer Planung wehrten sie sich: „*We are not interested in joint planning for the Pacific*.“<sup>609</sup> Die Haltung der Militärs speiste sich aus der Meinung, dass die US-Marine in der Pazifikregion eine so überwältigende Macht darstellen würde, dass „*the greater Southwest Pacific region simply [...] not constitute a ,major element in the U.S. strategic planning in the postwar period‘*.“<sup>610</sup>

Vor dem ersten Treffen des ANZUS-Rats, das vom 4.-6. August 1952 auf der amerikanischen Navy-Basis in Honolulu stattfand, kristallisierte sich in Washington die Position heraus, den beiden anderen Staaten in gewissem Rahmen militärische Kooperation und Abstimmung zuzugestehen, aber gleichzeitig stark darauf zu achten, dass dadurch keine zweite NATO im pazifischen Raum geschaffen würde.

Auf der Ratssitzung konnten sich schließlich die USA mit ihren Vorstellungen weitestgehend durchsetzen. So wurde lediglich beschlossen, dass sich neben dem Rat auch Militärberater regelmäßig treffen sollten. Gleichzeitig wurde darüber befunden, daß ein Beitritt Großbritanniens zum Pakt nicht möglich sei. Im Gegensatz zur NATO wurden somit unter dem

---

<sup>607</sup> Zit. nach McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 353.

<sup>608</sup> Zit. nach McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 354.

<sup>609</sup> McIntyre, W. David, Background to the Anzus Pact, S. 355.

<sup>610</sup> Young, Thomas-Durell (1992), *Australian, New Zealand, and United States Security Relations, 1951-1986*. Boulder, S. 41.

ANZUS-Bündnis keine dauerhaften und integrierten Strukturen geschaffen: Es gab weder gemeinsame Bündnisstreitkräfte, noch militärische Führungsstrukturen, weder fest für diese Allianz abgestellte nationale Kräfte, noch ein eigenes Sekretariat oder spezifische nationale Repräsentanten. Dementsprechend war auch kein Budget vorgesehen.<sup>611</sup>

Die USA erleichterten Australien und Neuseeland die Zustimmung zu diesen Bestimmungen dadurch, dass sie noch einmal diesen beiden Allianzpartnern versicherten, dass ihre Regierungen dieselben „*rights equal with NATO countries to consult bilaterally with U.S. in supply matters*“ hätten.<sup>612</sup>

---

<sup>611</sup> Vgl. Leidhold, Wolfgang, Krise unter dem Kreuz des Südens, S. 108.

<sup>612</sup> Young, Thomas-Durell, Australian, S. 42.

#### 4.3.4 Einordnung des ANZUS-Bündnis in das US-Bündnissystem

Tabelle 7: Vergleich der Beistandsparagrafen von OAS, NATO und ANZUS

OAS	NATO	ANZUS-Pakt
Art. 24:	Art. 5:	Art. 4:
Jede aggressive Handlung eines Staates gegen die territoriale Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder gegen die Souveränität oder politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates soll als ein aggressiver Akt gegenüber den anderen amerikanischen Staaten aufgefasst werden.	Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeden von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten. Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.	Jede Partei erkennt an, dass ein bewaffneter Angriff im pazifischen Gebiet auf eine Partei den eigenen Frieden und die eigenen Sicherheit bedrohen würde und erklärt, dass sie handeln wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen entsprechend ihrer Verfassung.  Jeder solche bewaffnete Angriff und alle getroffenen Gegenmaßnahmen werden unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemeldet. Alle Gegenmaßnahmen sind unverzüglich einzustellen, wenn der Sicherheitsrat die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um die internationale Sicherheit und den internationalen Frieden wiederherzustellen und zu erhalten.



Beim Vergleich des Beistandsparagraphen des ANZUS-Vertrages mit den beiden Vorgängerbündnissen, OAS und NATO, zeigt sich, dass die hier geregelte Beistandsverpflichtung wesentlich schwächer formuliert wurde. Im Gegensatz z.B. zu Art. 5 des NATO-Allianzabkommens verpflichteten sich in diesem Fall die Bündnispartner lediglich zu Konsultationen.

Die Sprache des Vertrages ist „*not as unequivocal as that in the NATO treaty [...]*“ und doch wurde er von den Administrationen aufgefasst als „*to be tantamount in meaning.*“<sup>613</sup>

Bemerkenswert festzuhalten ist ferner, mit welcher Vehemenz vor allem die militärischen Verhandlungsführer auf Seiten der USA verhinderten, dass sich Australien und Neuseeland mit ihren Vorstellungen einer NATO-ähnlichen strukturellen Komponente durchsetzen.

Die im Vertragstext enthaltenen Vorschriften zu der Frage einer Organisation sind äußerst vage. Auch der Artikel 3, der das Feld der Konsultationen zwischen den drei Partnern berührt, ist sehr offen formuliert worden. Wie aufgezeigt setzten sich auch hierbei die Vereinigten Stabschefs durch und verhinderten, dass Absprachen über eine Beteiligung Australiens und Neuseelands an US-amerikanischer Militärplanung formaler Bestandteil des Vertrages wurden. Es stellte sich im Nachhinein heraus, dass australische und neuseeländische Vertreter zu keinem Zeitpunkt eingeladen wurden, an solchen Gesprächen teilzunehmen und Washington nicht bereit war, seine Informationen mit ihnen zu teilen.<sup>614</sup>

---

<sup>613</sup> Albinski, Henry, ANZUS, S. 7

<sup>614</sup> Vgl. Ravenhill, John, Political Turbulence in the South Pacific, S. 5.

#### 4.3.5 Die Entstehung des ANZUS-Pakts aus allianztheoretischer Sicht

Dass sich gerade diese drei Staaten in einem Bündnis zusammenschlossen scheint vor dem Hintergrund wesentlicher Gemeinsamkeiten natürlich: Alle drei Staaten besitzen eine englische Vergangenheit, alle drei eint die englische Sprache und eine ähnliche, von westlichen Werten geprägte Kultur. Ihre Gesellschaften sind vorwiegend geprägt durch „Weiße“. Desweiteren besitzen sie ein stark ausgeprägtes demokratisches politisches System, teilen dieselben demokratischen Grundwerte und weisen hochentwickelte marktwirtschaftliche Strukturen auf.<sup>615</sup> In der Asien-Pazifik Region heben sich Australien und Neuseeland damit von allen anderen Staaten ab. Zusätzlich bestanden gemeinsame Kriegserfahrungen, die dadurch zustande kamen, dass US-amerikanische Truppen mit australischen und neuseeländischen im Zweiten Weltkrieg Seite an Seite gegen Japan kämpften.<sup>616</sup> Die langen Beziehungen zwischen den USA und den beiden pazifischen Regionalmächten wurde auch von Außenminister Acheson bei der Eröffnungssitzung des ANZUS-Rates 1952 auf Hawaii noch einmal betont. Er machte deutlich dass, „*the Treaty [...] but a formal expression of a sense of identity of interest which long antedated the Treaty*“<sup>617</sup> sei und dass Amerika nie die Hilfsbereitschaft und Unterstützung dieser beiden Staaten im Ersten und Zweiten Weltkrieg vergessen werde: „*Both countries have always been foremost among the free nations of the world in their readiness to labor and to sacrifice in the cause of freedom and the cause of peace*“.<sup>618</sup>

Rückblickend formuliert der australische Historiker Gnehm über diese enge Verbundenheit:

“*While our two countries [Australien und USA, Anm. d. A.] are not identical, our economies, democratic traditions, and lifestyles are sufficiently similar that it is safe to say that anything that would threaten the Australian way of life would also be a threat to the American way of life, and vice versa. This is probably as true today as it was when the ANZUS treaty was signed in 1951.*”<sup>619</sup>

---

<sup>615</sup> Vgl. Baker, Richard (1991), Implications for Relationship. In: ders., *Australia, New Zealand, and the United States. Internal Changes and Alliance Relations in the ANZUS States*. New York, S. 232 f.

<sup>616</sup> Vgl. Hierzu z.B. Gnehm, Edward (2001), ANZUS: the alliance through American eyes. In: *Australien Journal of International Affairs*. 55:2, S. 161. (161-165)

<sup>617</sup> Remarks by Secretary of State Dean Acheson at the Opening Session of the ANZUS Council, Kanoeh, Oahu, Hawaii, Department of State, For the Press, 4. August 1952, Conferecne Files, 1949-1963, Executive Secretariat, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>618</sup> Remarks by Secretary of State Dean Acheson at the Opening Session of the ANZUS Council, Kanoeh, Oahu, Hawaii, Department of State, For the Press, 4. August 1952, Conferecne Files, 1949-1963, Executive Secretariat, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>619</sup> Gnehm, Edward, ANZUS, S. 162.

Die Betrachtungen zur Entstehungsgeschichte des Bündnisses zwischen Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten zeigen, dass im vorliegenden Fall die Initiative von den beiden Regionalmächten Australien und Neuseeland ausging. Während die USA die ersten Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges auf Europa fokussiert waren und wenig Interesse an einem Bündnis in der Region zeigten, kann für allem der australische Premierminister Spencer als Initiator und Förderer des Pazifikpaktes bezeichnet werden.<sup>620</sup>

Einer Analyse der vorherrschenden „*threat perceptions*“ verdeutlicht die unterschiedliche Interessenlage und erklärt, warum die USA schließlich doch einem Bündnis zustimmten. Während in Australien und Neuseeland zwar auch Angst vor den Dekolonisierungsprozessen in der Region und den damit zusammenhängenden Konflikten sowie vor dem kommunistischen China eine wichtige Rolle spielten, beherrschte die Furcht vor einem wiedererstarkten Japan die wesentlichen politischen Überlegungen. Beide Länder sahen sich dabei nicht in der Lage selber ausreichend für ihre Sicherheit zu sorgen und suchten aus diesem „*sense of dependency*“<sup>621</sup> in der unmittelbaren Nachkriegszeit den Schulterschluss mit Großbritannien als Sicherheitsgarant. Bedingt durch den Niedergang des britischen Kolonialreiches und britischen Rückzugsbewegungen aus der Region drängten beide Regionalmächte mit der Zeit jedoch mehr und mehr darauf „*to replace Great Britain with a new and dependable security guarantor*“<sup>622</sup>, nämlich den USA.<sup>623</sup>

Die USA waren bis Anfang der 50er Jahre fokussiert auf Europa und erst der Sieg der kommunistischen Truppen im chinesischen Bürgerkrieg und der Überfall des kommunistischen Nordkoreas auf den südlichen Teil der Halbinsel „*changed all this*.“<sup>624</sup>

Doch auch wenn diese Entwicklungen dazu führten, dass die gesamte Region in das Blickfeld der US-Administration gerückt wurde, war die Art der Bedrohung, die Washington antizipierte, eine andere. Bereits im Winter 1946-1947 bestätigen US-Geheimdienstberichte, dass für Washington die UdSSR Japan als wahrgenommene strategische Gefahr der eigenen Sicherheit in der pazifischen Region ersetzt hatte. Dies konkretisierte sich immer stärker und spätestens

---

<sup>620</sup> Vgl. Burnett, Alan (1988), *The A-NZ-US Triangle*. Canberra, S. 6 f.

<sup>621</sup> Woodman, Stewart (1994), *Toward an Independent Outlook: Australia's Regional Security Policies, 1945-1991*. In: Baker, Richard (Hg.), *The ANZUS States and Their Region*. Regional Policies of Australia, New Zealand, and the United States. London, S. 10.

<sup>622</sup> Albinski, Henry, ANZUS, S. xi.

<sup>623</sup> Vgl. Albinski, Henry, ANZUS, S. 5.

<sup>624</sup> Albinski, Henry, ANZUS, S. 5

Mitte 1947 sahen Offizielle der Truman-Administration die sowjetische Militärmaschinerie als konkrete Bedrohung für amerikanische Stützpunkte in Korea, Japan und den Philippinen an.<sup>625</sup>

Die USA gaben erst ihre zögerliche Haltung auf, als sie vor dem Hintergrund des sich neu entwickelten Bedrohungsszenarios von der Bedeutung einer schnellen Wiedereinbindung Japans in die westliche Gemeinschaft derart überzeugt waren, dass sie bereit waren, die von Australien und Neuseeland für diesen Fall geforderten Sicherheitsgarantien in Gestalt dieser Allianz zu gewähren. Somit wird auch die starke Verhandlungsposition der beiden Pazifikstaaten gegenüber den USA verständlich. Der Truman-Administration war klar, dass ohne diese beiden Staaten ein Friedensvertrag mit Japan verbunden mit einer Wiederbewaffnung dieses Staates nur äußerst schwer zu realisieren gewesen wäre:

*Neither the Government of Australia nor the Government of New Zealand would have been able to obtain acceptance by their people of the Japanese Peace Treaty without the security guaranty afforded by the Tripartite Treaty with the United States. In both countries fear of resurgence of Japanese militarism conditioned public attitudes toward the Japanese Peace Treaty.*<sup>626</sup>

Daher muss dieses Bündnis stets in Verbindung mit den Verhandlungen um einen japanischen Friedensvertrag betrachtet werden. Es kann als *side-payment* in einem *package deal* gesehen werden, den Australien und Neuseeland den USA für ihre Zustimmung zum japanischen Friedensvertrag abrangen.<sup>627</sup> Die Ausgestaltung des ANZUS-Bündnisses mit dem vorgestellten Vertrag muss daher als Kompromiss gesehen werden zwischen der Befriedigung des Bedürfnisses nach Sicherheitsgarantien Australiens und Neuseelands einerseits und der Position der USA, dass eine einfache Nachahmung der NATO-Strukturen für den pazifischen Raum weder gewünscht, noch im Senat politisch durchsetzbar wäre, andererseits.

Vor diesem Hintergrund sind Stimmen, die in diesem Vertrag einen Schritt Australiens und Neuseelands als eigenständige Akteure auf die Bühne der Internationalen Politik nur insofern berechtigt, als mit dem ANZUS-Vertrag tatsächlich diese beiden Staaten sich erstmals von Großbritannien emanzipiert hatten.<sup>628</sup> Bei eingehender Betrachtung der Verhandlungen, die zum ANZUS-Bündnis geführt haben, des eigentlichen Vertragstextes und dessen

---

<sup>625</sup> Vgl. Friedman, Hal (2001), *Creating an American Lake*. United States Imperialism and Strategic Security in the Pacific Basin, 1945-1947. Westport/ London, S. 37.

<sup>626</sup> Secret Security Information, Conference Files 1949-1963, Executive Secretariat, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>627</sup> Vgl. Burnett, Alan, *The A-NZ-US Triangle*, S. 5.

<sup>628</sup> Vgl. Leidhold, Wolfgang, *Krise unter dem Kreuz des Südens*, S. 96.

Implementierung in den ersten Jahren des Bestehens der Allianz, zeigt sich jedoch, dass in diesem Fall nicht drei gleichwertige Akteure verhandelt haben. So konnte sich nahezu bei allen entscheidenden Fragen die USA mit ihren Vorstellungen durchsetzen: bei der vagen Formulierung des Beistandsparagrafen, bei der abgeschwächten Formulierung die Frage der Konsultationen betreffend, bei der Verhinderung NATO-paralleler Strukturen oder bei der Verhinderung der Beteiligung der Bündnispartner an der eigenen militärischen Planung. Daher ist vielmehr Ravenhill zuzustimmen, dass Australien und Neuseeland nicht als wirkliche Alliierte von den USA behandelt wurden.<sup>629</sup>

Obwohl also wie anfangs aufgezeigt sehr enge Verbindungen zwischen den drei Staaten bestanden, die als Voraussetzung für die erfolgreiche Ausbildung einer gemeinsam getragenen Identität erscheinen würden, belegt das Beispiel des ANZUS-Bündnisses und die Tatsache, dass die USA seine beiden Partner nicht als gleichberechtigt behandelte, dass noch andere Faktoren eine Rolle spielten. Trotz dieser im Grunde genommen ähnlichen Gesellschaften muss hier auf den Faktor der Größenunterschiede und damit verbunden auf die unterschiedliche Salienz rekuriert werden. Während auf der einen Seite die USA, mit einer Bevölkerung von über hundert Millionen Einwohnern, eine globale agierende Supermacht mit strategischen Interessen auf der ganzen Welt waren, fielen Australien mit unter 10 Millionen und Neuseeland mit um die zwei Millionen Einwohnern und ihrer regionalen Grenzlage deutlich ab. Dies spiegelte sich auch im Bewußtsein, das jedes Land für die anderen hatte wieder: War die USA nahezu allgegenwärtig in außen- und innenpolitischen Debatten der beiden kleineren Regionalmächte, spielten diese wiederum im nationalen politischen Bewußtsein in Washington nur eine untergeordnete Rolle.<sup>630</sup> James Rosenau umschreibt daher den Charakter der Beziehungen zwischen diesen Ländern als „*peripheral*“.<sup>631</sup> Die hängt auch mit der Sichtweise der USA auf die gesamte Region des Pazifiks zusammen. Aufbauend auf den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und noch verstärkt auf den des Zweiten Weltkrieges gab es innerhalb der US-amerikanischen Administration einen ministerienübergreifenden Kompromiss, dass es zur Aufrechterhaltung der amerikanischen Sicherheit notwendig war, das pazifische Becken als zusammengehörenden, strategischen, physikalischen Komplex aufzufassen. Zum Schutz der USA sollte dieses pazifische Becken in einen „*American lake*“ verwandelt werden.<sup>632</sup>

---

<sup>629</sup> Ravenhill, John, *Political Turbulence in the South Pacific*, S. 5.

<sup>630</sup> Vgl. Baker, Richard, *Implications for Relationship*, S. 234.

<sup>631</sup> Rosenau, James, *Peripheral International Relationships in a More Benign World: Reflections on American Orientation toward ANZUS*, in: Baker, Richard (1991), *Australia, New Zealand, and the United States*. Internal Changes and Alliance Relations in the ANZUS States. New York, S. 203-223.

<sup>632</sup> Friedmann, Hal L., *Creating an American Lake*, S. 1.

Diese Politikkonzeption lässt deutlich werden, dass die USA keine wirklichen Partner in dieser Region erkannten, sondern ganz auf amerikanische Hegemonie setzten.

Durch Maßnahmen wie z.B. der Übernahme der Treuhandschaft für Mikronesien oder dem Aufbau von Stützpunkten suchten sowohl die Roosevelt-Administration, wie danach auch die Truman-Administration die physische Kontrolle über diese Region zu gewinnen und auszubauen. Dazu gehörte auch die wirtschaftliche Penetration wie die Verbreitung der amerikanischen Kultur unter deren Einwohnern.<sup>633</sup>

Die gemeinsam geteilten Kriegserfahrungen relativierten sich zudem durch die unterschiedlichen Wege, die die USA auf der einen Seite und Australien und Neuseeland auf deren Seite nach Ende des Krieges beschritten. Washington wurde in Europa konfrontiert mit den aggressiven Expansionsbestrebungen der Sowjetunion. Den beiden Pazifikstaaten fehlte diese Erfahrung, was sich, wie oben auf gezeigt, auch auf die *threat perceptions* auswirkte. Der Fokus der USA war ein anderer als der Australiens und Neuseelands: „*We [Australiens, Anm. d. A.] did share with the United States a sense of great danger, but it was not the same danger. Australia looked back and worried about Japan. The United States had moved on and was focused on communism, the Soviet Union and China.*“<sup>634</sup> Edwards und Tow kommen sogar zu dem Schluss, dass „*unlike NATO or several of America's bilateral treaties in the Pacific crafted at the height of the Cold War, ANZUS [...] not based on a shared view of the perceived threat*“<sup>635</sup> war.

Diese Unterschiede wirkten sich natürlich auch auf politische Interessen aus: „*[...] theirs [Australiens und Neuseelands, Anm. d. A.] attitudes [...] differ from ours in that 1) they are more sanguine that we are that a reorientation of Communist China will take place, and 2) they do not fully support our policies of assistance to the National Government on Formosa. With respect to Japan, there is still a strong popular anti-Japanese feeling [...]*“<sup>636</sup>

---

<sup>633</sup> Vgl. Friedmann, Hal L., *Creating an American Lake*, S. 143.

<sup>634</sup> Huisken, Ron (2001), *ANZUS: Life After 50. Alliance Management in the 21<sup>st</sup> Century*. Canberra, S. 4.

<sup>635</sup> Edwards, Peter/ Tow, William (2001), Introduction. In: *Australien Journal of International Affairs*. 55:2, S. 167. (167-174)

<sup>636</sup> Negotiating Paper, General Review of Pacific Security Problems, Conference Files 1949-1963, Executive Secretariat, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

## 4.4 Die Organisation des Südostasienv Vertrags (SEATO)

### 4.4.1 Die Entstehung der SEATO

War der US-amerikanische Fokus nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges lange Zeit primär auf die Entwicklungen in Europa gerichtet und zielte Trumans Politik in Südostasien lange Zeit darauf ab, die amerikanische Rolle in diesem Gebiet zu minimieren<sup>637</sup> und nicht in den Dekolonisierungsprozess und die damit verbundenen Konflikte zwischen den Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich auf der einen Seite und den nach Unabhängigkeit strebenden Staaten der Region auf der anderen Seite hineingezogen zu werden, weshalb seine Administration eine eher neutrale Politik verfolgten, die darauf abzielte, auf einerseits die Rechte Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande zur Wiederherstellung ihrer Kolonien anzuerkennen, andererseits aber auf eine schrittweise Übergabe der Macht und Regierungsverantwortung auf nationale Regierungen zu drängen<sup>638</sup>, führten weltpolitische Umwälzungen in Asien wie der Sieg der kommunistischen Truppen unter Mao Tse Tung im chinesischen Bürgerkrieg und der Überfall des kommunistischen Nordkoreas auf das westlich-orientierte Südkorea, was den Koreakrieg auslöste, dazu, dass diese Region stärker ins Blickfeld der amerikanischen Außenpolitik geriet. Es setzte sich mehr und mehr die Position durch, dass Asien zu einem neuen Schlachtfeld in der weltpolitischen Auseinandersetzung zwischen den westlichen Demokratien und dem Ostblock geworden wäre. So wird im Nationalen Sicherheitsrat der USA 1949 festgestellt, dass „Asia [...] *an area of significant potential power*“ sei, jedoch „*in the throes of political upheaval*“, denn „*the Communist offensive [...] and the repercussions of the struggle between the Soviet World and the free world are currently disruptive forces.*“<sup>639</sup> Besonders die Niederlage der von den USA unterstützen Kuomintang in China und die Etablierung eines kommunistischen Regimes in diesem Land zusammen mit Rückschlägen bei der wirtschaftlichen Erholung Europas führten innerhalb weiter Kreise der Truman-Administration zu der Meinung, dass während der kommunistische Block an Stärke und Selbstvertrauen gewinne, die westliche diese zu verlieren scheine, was als existenzielle

---

<sup>637</sup> Vgl. Gallicchio, Marc (1988), *The Cold War Begins in Asia*. American East Asian Policy and the Fall of the Japanese Empire. New York, S. 25.

<sup>638</sup> Vgl. McMahon, Robert (1999), *The Limits of Empire*. The United States and Southeast Asia since World War II. New York, S. 27.

<sup>639</sup> Executive Office of the President, National Security Council, Washington, 26 October 1949, Position of the United States with Respect to Asia, Reference: NSC 48, Meetings: 35: March 3, 1949 – Meetings: 46: September 29, 1949, Subject Files, 1940-1953, *President's Secretary's Files*, HSTL.

Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit gesehen wurde.<sup>640</sup> So warnte Acheson, dass „*the loss of Western Europe or of important parts of Asia or the Middle East, [...], depending on the area, might have the gravest consequences in the long run.*“<sup>641</sup> Der Fokus einer gegen diese Gefahr gerichteten Strategie beruhte vor allem auf einem schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbau Japans, um dieses Land als Bollwerk gegen den Kommunismus in der Region zu etablieren.<sup>642</sup> Trotz dieser scheinbaren Gewichtverschiebung schien der asiatische Raum im Bewusstsein der amerikanischen Politik und der Bevölkerung nur ein sekundärer Kriegsschauplatz zu bleiben. So kann für das Jahr 1951, immerhin inmitten des Koreakrieges, weiterhin festgehalten werden, dass „[...] *both [the general public and the nation's leading politicians, Einf. d. A.] [...] Europe, not Asia, as the main theater in the global fight against Communism*“<sup>643</sup> ansehen.<sup>644</sup> Diese Ansicht änderte sich zusehends. So ist zu beobachten, dass sich in der US-Administration stetig der Gedanke durchsetzte, dass auch der asiatische Raum stärker als bisher in sicherheitspolitische Überlegungen einbezogen werden müsse. Südostasien wurde mehr und mehr zu einer „*front line of defense against Communist aggression in Asia.*“<sup>645</sup>

So stellte Paul Nitze, Chef des politischen Planungsstabes im Außenministerium 1952 fest, dass der „*loss of Southeast Asia would present an unacceptable threat to [the, Einf. d. A.] position of [the, Einf. d. A.] U.S., both in the Far East and world wide.*“<sup>646</sup> Der UdSSR-Experte Charles Bohlen warnte eindringlich davor, dass wenn Südostasien an die Kommunisten verloren ginge, „*we would have lost the Cold War.*“<sup>647</sup> Auch der US-Verteidigungsminister Robert A. Lovett stimmte zu, dass der Verlust dieser Region „*grave danger to U.S. security interests*“<sup>648</sup> bedeuten würde. 1954 hielt der neue US-Außenminister Dulles eine viel beachtete Rede, in der warnte, dass „*the imposition on Southeast Asia of the political system of Communist*

---

<sup>640</sup> Vgl. McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, S. 37.

<sup>641</sup> Memorandum von Dean Acheson, 20. Dezember 1949, *FRUS*. 1949, I, S. 617.

<sup>642</sup> Vgl. Conroy, Hilary et al. (2008), *West Across the Pacific*. American Involvement in East Asia from 1898 to the Vietnam War. Youngstown, S. 264.

<sup>643</sup> Public Opinion News Service, 23. May 1951, *Records of the American Institute of Public Opinion, 1945-1951*, HSTL.

<sup>644</sup> So antworten im Mai 1951 auf die Frage, welche Region bei einer direkten Entscheidung die Hauptanstrengungen erhalten sollte, 64% Europa und lediglich 18% Asien. Public Opinion News Service, 23. May 1951, *Records of the American Institute of Public Opinion, 1945-1951*, HSTL.

<sup>645</sup> Mutual Security Agency, March 1952, U.S. Technical and Economic Assistance in the Far East, A Part of the Mutual Security Program for 1952/53, Records Relating to the Mutual Security Assistance Program (Far East), 1949-1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>646</sup> Memorandum von Paul Nitze, 5. März 1952, *FRUS*. 1952-1954 XII, 1, S. 68.

<sup>647</sup> Memorandum von einer Diskussion zwischen Außenministerium und des Generalstabes, 16. Januar 1952, *FRUS*. 1952-1954, XII, 1, S. 32.

<sup>648</sup> Memorandum einer Diskussion NSC Treffen, 5. März 1952, *FRUS*. 1952-1954, XII, 1, S. 70.



*Russia and its Chinese Communist ally, [...], would be a grave threat to the whole free community.*<sup>649</sup>

Diese Aussagen belegen wie sich seit Beginn der 50er Jahre schon in der Truman-Administration später aber auch in der Eisenhower-Administration ein Gefühl des „Bedrohseins“ durchsetzte, das entsprechend der dargelegten Allianztheorie als Sicherheitsbedarf charakterisiert werden kann, was als Ausgangspunkt für den Prozess zur Bildung eines Bündnisses gilt.

Die Idee einer militärischen Allianz für diese Weltregion bestand keineswegs erst seit den 50er Jahren. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gab es immer wieder Bestrebungen und Initiativen eine regionale Verteidigungsorganisation für den Südostasiatischen Raum zu schaffen.

Dabei kamen die Initiativen sowohl von asiatischen Staaten wie auch von den drei großen Westmächten: So wandte sich schon 1949 Tschiang Kai Chek, Führer der Nationalchinesen in Taiwan (damals noch Formosa), an den philippinischen Präsidenten Quirino, um ihn zu überzeugen, die Gründung eines Paktes ähnlich dem der NATO anzuregen, um so „eine zweite Front gegen den Weltbolschewismus aufzubauen“.<sup>650</sup> Ähnlich äußerten sich 1952 Frankreich und 1953 Großbritannien. Die USA lehnten zwar diese konkreten Vorschläge ab, befürworteten aber insgesamt die Idee der Schaffung eines regionalen Bündnissystems für diese Region. Es folgten noch eine Reihe weiterer Initiativen, die jedoch wenig erfolgreich blieben.<sup>651</sup> Im US-Außenministerium fürchtete man, dass die Schaffung einer eng begrenzten Allianz gegen den Kommunismus die nicht-kommunistischen Staaten in dieser Region in zwei Lager aufspalten würde, mit einem zwar nicht-kommunistisch aber nicht anti-kommunistischen Teil und einem klar anti-kommunistischen Teil.<sup>652</sup>

Erst die oben skizzierte sich immer stärker durchsetzende Überzeugung, dass ein Verlust Südostasiens an die Kommunisten eine starke Gefahr für die westliche Welt darstelle, sowie der kontinuierliche Niedergang des Einfluss der bisherigen Kolonialmächte, der seinen Höhepunkt im Indochinakrieg fand, führten dazu, dass diese Gedanken und Pläne erstmals konkretere Züge annahmen. Auch wenn die USA nicht bereit waren, Frankreich in diesem Konflikt durch die Bereitstellung von Truppenkontingenten und einer direkten Intervention zu

---

<sup>649</sup> U.S. Department of State Bulletin 30, 12. April 1954, S. 539.

<sup>650</sup> Zit. Nach Habig, Helmut, Die Seato und das Völkerrecht, S. 5.

<sup>651</sup> Vgl. u.a. Lakshmana Chetty A., India, S. 16-32.

<sup>652</sup> Memorandum by the Policy Information Officer of the Office of Far Eastern Affairs to the Director of the Office, Washington, 15. Juli 1949. In: *FRUS*. 1949, VII, Teil 2, S. 1126.

helfen, unterstützen sie es doch im Kampf gegen die kommunistischen Viet Minh. Den Abschreckung-Erfolg, der erst kürzlich gegründeten NATO in Europa vor Augen, wuchs in den USA die Erkenntnis, dass nur die Bildung von Allianzen eine Eskalation und Ausbreitung des Konfliktes vermeiden könne. Die Belagerung der französischen Festung Dien Bien Phu, deren bevorstehende Kapitulation und die damit verbundenen negativen Konsequenzen für Frankreich, beschleunigten die Überlegungen. Angesichts dieser konkreten Bedrohung betonte der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs der USA, Admiral Arthur Radford, in einem Memorandum an den US-Präsidenten im März 1954, dass nur eine „*prompt and forceful intervention by the United States could avert the loss of all of Southeast Asia to communist domination.*“<sup>653</sup> Doch weder Eisenhower noch der US-Außenminister Dulles waren bereit, den Empfehlungen von Radford zu folgen und direkt einzugreifen. Beide befürchteten eine zu starke Einbeziehung in den Konflikt. Die Entwicklungen, die geschichtlichen Erfahrungen Großbritanniens und Frankreichs als Kolonialmächte und die Gefahren einer Überdehnung der eigenen Kräfte vor Augen, war Eisenhower nicht willig Frankreich als Kolonialmacht quasi zu ersetzen. Gleichzeitig muss geschah dies auch vor dem Hintergrund, dass die USA als ehemalige Kolonie stets sehr reserviert gegenüber Kolonialreichen und der direkten Kontrolle anderer Staaten waren – die Philippinen können hier aus Ausnahme angesehen werden.

Ende März 1952 plädierte Dulles aus Sorge vor einer Niederlage Frankreichs und damit verbundenen Ausbreitung des Kommunismus in dieser Region und einer möglichen chinesischen Intervention zugunsten der Viet Minh im Gegenzug dafür, dass dies „*should not be passively accepted, but should be met by united action*“, auch diese konzertierte Aktion „*serious risks*“<sup>654</sup> mit sich bringen würden. Die USA fürchteten, dass Frankreich nicht mehr in Lage wäre, Widerstand zu leisten und Indochina der kommunistischen Expansion Preis gegen würde: „*We were witnessing the collapse or evaporation of France as a great power in most areas of the world.*“<sup>655</sup> In der Eisenhower-Administration, und hier besonders Dulles, erkannten einen bedeutsamen Abstieg Frankreichs und zweifelten in der Folge immer stärker, ob das Land überhaupt noch in der Lage wäre, seiner machtpolitischen Bedeutung und allianzpolitischen Verantwortung gerecht zu werden. Auslöser für diese Infragestellung des für die USA bisher wichtigen Alliierten waren zum einen die unzähligen innenpolitischen Probleme Frankreichs, die verbunden mit dem vorherrschenden Mangel an entscheidungskräftigen

---

<sup>653</sup> *Pentagon Papers*, Vol. 1, S. 460.

<sup>654</sup> U.S. Department of State *Bulletin* 30, 12. April 1954, S. 539.

<sup>655</sup> Memorandum of Discussion at the 190th Meeting of the National Security Council, Washington, 25. März 1954. In: *FRUS*. 1952-1954, XIII, Teil 1, S. 1166.

Staatsmännern zu einer besorgniserregenden politischen Instabilität geführt hätten. Desweiteren führte Dulles Frankreichs Schwierigkeiten auf sein Problem der imperialen Ausdehnung zurück, was besonders in der Regierungszeit von Mendès-France dazu geführt hätte, dass Paris seiner weltpolitischen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnte.<sup>656</sup> Dulles urteilte, dass „*the Laniel-Bidault Government was perhaps the last French Government of our time which wanted to preserve France's role as a great power.*“<sup>657</sup>

Und dennoch machte die amerikanische Administration das weitere amerikanische Vorgehen abhängig von seinen Verbündeten. Konkretisiert wurde dieses Konzept in einem Treffen zwischen dem US-Präsidenten Truman, Dulles und Eisenhower.

Dort wurden drei Vorbedingungen für eine direkte militärische Intervention durch US-Streitkräfte formuliert:

1. Die Bildung einer Koalition, die auch andere unabhängige Staaten und Staaten des Britischen Commonwealth dieser Region enthalten sollte.
2. Die Einwilligung Frankreichs, den nach Unabhängigkeit strebenden Ländern Indochinas, diese Unabhängigkeit zuzugestehen.
3. Die Versicherung Frankreichs, eigene Truppen bei einer US-Intervention nicht zurückzuziehen.

Weiterer zentraler Punkt war die Vorstellung eines Plans von Dulles nach dem sich eine Reihe von Staaten in ein kollektives Sicherheitsbündnis zusammenschließen und eine gemeinsame Warnung an die Adresse des Viet Minh und Chinas senden sollten.<sup>658</sup> Die USA traten somit in die Funktion eines Allianzinitiators und starteten einen Prozess, an dessen Endpunkt die Bildung der Organisation des Südostasienpakts stand.

Dabei sollte diese Gruppe zehn Staaten enthalten: neben der USA, Frankreich und Großbritannien auch Staaten der Region, wie Thailand, die Philippinen, Australien, Neuseeland und die Indochinastaaten Laos, Kambodscha und Vietnam. Eine Einbindung Japans wurde nicht erörtert. Dies geschah zum einen, da dies bei den anderen asiatischen Staaten kritisch gesehen worden wäre und zum anderen Washington glaubte, dass „*Japan [...] probably [would, Einf. d.*

---

<sup>656</sup> Vgl. Freiburger, Thomas, Allianzpolitik, S. 92.

<sup>657</sup> Zit. nach: Freiburger, Thomas, Allianzpolitik, S. 92.

<sup>658</sup> Vgl. Memorandum eines Gesprächs zwischen Dulles und Eisenhower, 5. Mai 1954, *FRUS*. 1952-1954, XII, Teil I, S. 446-50.

*A.] not actively seek admission, but would give unenthusiatic support to such an organization.*<sup>659</sup>

Anfang April 1954 begannen die Amerikaner mit Großbritannien und Frankreich über diesen Vorschlag zu beraten. Der Gedanke, der hinter diesem Vorschlag stand, war, durch eine gemeinsame Erklärung dieser drei Großmächte getragen, gegebenenfalls im Indochinakrieg zu intervenieren, die Viet Minh abzuschrecken und von weiteren Angriffen abzuhalten, um so einen tatsächlichen Eingriff zu umgehen. Die beiden europäischen Großmächte standen diesen Ideen jedoch zunächst eher ablehnend gegenüber. Frankreich, das in dem *united action*-Vorschlag einen Kontrollverlust zugunsten der USA fürchtete, präferierte stattdessen US-Hilfen ohne die Gewährung von allzu großen Mitspracherechten.

Das Verhältnis der USA zu seinen beiden europäischen Verbündeten verschlechterte sich zunehmends, und die Eisenhower-Administration wurde zunehmend ungeduldiger mit den Regierungen in Paris und London bezüglich ihrer sehr zurückhaltenden Einstellung gegenüber den Vorschlägen aus Washington. So zeigte sich US-Außenminister Dulles gegenüber dem britischen Premierminister Eden verärgert, dass sowohl Großbritannien als auch Frankreich sich nicht genug in Südostasien engagieren würden: „*Nobody was supporting the US [...] the alliance was nearly at an end; Asia was lost; France finished [...]*“ und die Europäer hätten „*a pathetic spectacle of drifting without any agreed policy or purpose*“<sup>660</sup> gezeigt.

Dennoch trafen sich im April 1954 der britische Außenminister Eden und sein US-amerikanischer Amtskollege in London und berieten u.a. über die Möglichkeit der Bildung eines Bündnissystems in Südostasien. Großbritannien zeigte sich sehr kritisch gegenüber jeglichen Überlegungen mit Bodentruppen im Indochinakrieg zu intervenieren, da es kein Interesse an einem Konflikt mit China hatte, der die Handelsbeziehungen und Hong Kong gefährden würden. Überhaupt war die britische Position mehr auf die Verteidigung Malayas ausgerichtet. In diesem Zusammenhang wäre Großbritannien sogar bereit gewesen, ein für den Westen insgesamt ungünstiges Verhandlungsergebnis der Genfer Friedenskonferenz für das Ergebnis eines Waffenstillstandes in Kauf zu nehmen, da es fürchtete, dass der Indochinakonflikt auf das britische Protektorat Malaya übergreifen würde.<sup>661</sup>

---

<sup>659</sup> Memorandum by Charles C. Stelle to the Director the Policy Planning Staff, Washington 31. März 1954. In: *FRUS*. 1952-1954, XIII, Teil 1, S. 1197.

<sup>660</sup> Shuckburgh, Evelyn (1986), *Descent to Suez*. London, S. 184.

<sup>661</sup> Vgl. Fußnote 2 des Memorandum of Conversation by the Counselor, London, 11. April 1954. In: *FRUS*. 1952-1954, XIII, Teil 1, S. 1312.

Obwohl es durchaus unterschiedliche Positionen gab, einigten sich beide Verhandlungspartner und kündigten im Abschlusskommuniqué an, den Plan zum Aufbau eines solchen Verteidigungsbündnisses vorantreiben zu wollen.<sup>662</sup>

Danach reiste Dulles nach Paris um mit den Vertretern der französischen Regierung seinen Vorschlag zu erörtern. Frankreich war weit weniger interessiert an einer regionalen Sicherheitsorganisation, als an einer Lösung der Dien Bien Phu-Krise. Daher suchte die französische Regierung auch stärker nach militärischer Notfallhilfe und einer unverzüglichen militärischen Intervention.<sup>663</sup> Aus französischer Sicht würde der Aufbau einer Allianz zu lange dauern und zudem die anstehenden Verhandlungen mit den Viet Minh belasten. So lehnte Paris jegliche Unterstützung für den Aufbau eines solchen Bündnisses ab.<sup>664</sup>

Nach seiner Rückkehr nach Washington eröffnete der US-Außenminister, dass auf der Grundlage seiner Gespräche in London und Paris eine informelle Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der angedachten Staaten eingesetzt werden sollte, die weiter beraten sollte. Es zeigte sich aber, dass Dulles die Haltung seiner Gesprächspartner falsch eingeschätzt hatte, denn sowohl Frankreich, als auch Großbritannien lehnen eine Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe ab.<sup>665</sup>

Nachdem Ende April 1954 das britische Kabinett den US-Vorschlag noch einmal offiziell ablehnte, bedeutete dies das Scheitern des *united action*-Plans.

Wenige Tage später wurde am 7. Mai 1954 die französische Festung Dien Bien Phu von Viet Minh-Einheiten überrannt, die dort stationierten französischen Truppen kapitulierten und in Genf begannen die Gespräche zwischen den am Indochina-Konflikt beteiligten Mächten. Die USA selber distanzieren sich von diesen Verhandlungen. Die starre und unnachgiebige Haltung des kommunistischen Blocks auf dieser Konferenz ließ die drei Westmächte wieder stärker zusammenrücken und obwohl der britische Premierminister Eden noch am 27. April jeglichen Forderungen Dulles' nach Notfallplänen für den südostasiatischen Raum im Falle, dass die Genfer Konferenz scheitern sollte, eine Absage erteilt hatte, war er, als die Viet Minh ihre militärischen Angriffe fortsetzten, bereit, sich an Gesprächen zwischen den fünf Mächten USA, Großbritannien, Frankreich, Australien und Neuseeland über die Schaffung eines regionalen Verteidigungsbündnisses in dieser Region zu beteiligen.

---

<sup>662</sup>Eden, Anthony (1960), *The memoirs of Sir Anthony Eden*. Full Circle. London, S. 96

<sup>663</sup> Vgl. Memorandum by the Chairman of the Joint Chiefs of Staff to the President, Washington 24. März 1954. In: *FRUS*. 1952-1954, XIII, Teil 1, S. 1159.

<sup>664</sup> Vgl. The Secretary of State to the Department of State, Paris, 22. April 1954. In: *FRUS*. 1952-1954, XIII, Teil 1, S. 1361-1362.

<sup>665</sup>Vgl. Buszynski, Leszek, SEATO, S. 10.

Bevor jedoch konkrete Planungen ins Auge gefasst werden könnten, sollten das Ende und Ergebnisse der Genfer Friedenskonferenz abgewartet werden. Diese ging schließlich mit einem Abkommen zu Ende, das eine vorübergehende Teilung Vietnams in einen kommunistisch beherrschten Norden und einen demokratischen Süden vorsah. Die USA waren mit den Ergebnissen der Genfer Gespräche wenig zufrieden. So erklärte Dulles am 23. Juli 1954, dass eine der wichtigsten Erfahrungen, die aus dem Verlust Nordvietnams an die Kommunisten sei, dass ein *„arrangement for collective defence needs to be made in advance of aggression not after it is under way.“*<sup>666</sup>

Im Zuge der Neubelebung der Diskussion über ein regionales Verteidigungsbündnis für den südostasiatischen Raum hatten die USA einige Zeit darüber nachgedacht, die in Europa gut funktionierenden Strukturen der NATO, insbesondere die Formulierung des Artikel 5 des NATO-Vertrages auch auf das südostasiatische Bündnis zu übertragen und somit eine Art zweiter NATO in dieser Region zu schaffen. Doch Dulles vertrat den Standpunkt, dass die Bedingungen und Verhältnisse in dieser Region der Welt NATO-ähnliche Muster nicht zulassen würden. So heißt es bei einer Unterredung zwischen den USA und Vertretern aus Thailand und den Philippinen, dass *„the United States does not visualize the creation of a large staff or of a standing army in the NATO pattern [...]. Rather the U.S. sees the Southeast Asia Pact as a means for common consultation and action [...].“*<sup>667</sup> Bei Eisenhowers militärischen Beratern und den Mitgliedern der Vereinigten Stabschefs war Dulles' Konzept eines Bündnisses wenig beliebt. Sie sahen nur wenig Vorteile eines zu vagen Sicherheitsarrangements und befürchteten, dass viele asiatische Staaten diesem Vorschlag ablehnend gegenüberstehen würden. Daher plädierten sie vielmehr für die Ausarbeitung von Plänen für direkte Vergeltungsschläge gegen das kommunistische China, sollte dieses zu aggressivem Verhalten in Südostasien neigen.<sup>668</sup>

Unterschiedliche Ansichten zwischen den USA und den europäischen Verbündeten Großbritannien und Frankreich gab es auch darüber, inwieweit ein zu bildendes Verteidigungsbündnis nur als Militärpakt gegen den Kommunismus organisiert werden sollte und keine zusätzlichen Funktionen erfüllen sollte, oder ob auch Fragen der Wirtschaftshilfe innerhalb einer solchen Allianz beantwortet werden sollten. Die USA waren ganz dezidiert der Auffassung, dass diese unterschiedlichen Zielvorstellungen auch unterschiedlich behandelt werden müssten und nicht in einem Pakt zusammengefasst werden könnten.

---

<sup>666</sup> Cameron, Allen (1956), *Viet-Nam Crisis. A Documentary Crisis 1940-1956*. Ithaca, S. 326.

<sup>667</sup> Memorandum of Conversation 28 Juli 1954, Regional Affairs Subject Files, Records of the Philippines and Southeast Asia Division, *General Record of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>668</sup> McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, S. 65.

Zudem gab es hinsichtlich der Frage, welche Staaten dieses Verteidigungsbündnis umfassen sollte, divergierende Vorstellungen. Entgegen den eigenen Vorstellungen, stimmte schließlich Dulles mit Großbritannien überein, dass die drei Indochinastaaten (Laos, Kambodscha, und das südliche Vietnam) nicht Mitglieder in dem angestrebten Pakt werden sollten. Der britische Premier und andere drängten weiterhin darauf, dass neben Thailand und den Philippinen auch die fünf Colombo-Staaten<sup>669</sup> mitwirken sollten. Am deutlichsten drückte der neuseeländische Außenminister in einer 1954 gehaltenen Rede den Wunsch nach einer breiten Zusammensetzung des Bündnisses für diese Region aus:

Ich bin überzeugt, dass eine Allianz auch mit den wichtigen Problemen [...] fertig werden wird, wenn in ihr nur eine genügend große Anzahl von Staaten ist. Ich gehe so weit zu sagen, daß es schwierig ist, eine zufriedenstellende Allianz zu gründen, die nicht Pakistan, Ceylon, Indien, Birma und Indonesien einschließt.<sup>670</sup>

Obwohl bei der Frage, ob Indien auch in das zu schließende Bündnis aufgenommen werden sollte, sowohl der US-amerikanische wie auch der britische Außenminister keine großen Hoffnungen hatten, dass Indien selber eine Aufnahme wünschte, plädierte Großbritannien doch dafür, es trotzdem in die Überlegungen miteinzubeziehen. Der britische Außenminister Eden äußerte sich dazu: „*I repeatedly emphasized although India and other Asian countries might well choose to remain outside an arrangement [gemeint ist die SEATO, Anm. des Autors], they should nevertheless be given every opportunity to participate and should be kept fully informed.*“<sup>671</sup> Erklärt werden kann diese Haltung einmal durch die enge Verbundenheit der ehemaligen Kolonialmacht mit Indien und der Tatsache, dass beide Staaten Mitglieder des Commonwealth waren.

Eden wollte auf keinen Fall Indien durch ein Nichtmiteinbeziehen von dessen Interessen und Meinung provozieren. Nachträglich sah er den Erfolg dieser Haltung bestätigt, wenn er sagt, dass „*even if we had not enlisted their positive support for SEATO, at least they understood what we are about, and had no ill-feelings towards our action.*“<sup>672</sup>

Sein US-amerikanischer Amtskollege Dulles dagegen wollte Indien ganz aus den Überlegungen und Vorbereitungen der Manilakonferenz und der SEATO heraushalten.

---

<sup>669</sup> Diese sind Pakistan, Indien, Ceylon (das heutige Sri Lanka), Birma (das heutige Myanmar) und Indonesien.

<sup>670</sup> Zit nach: Habig, Helmut, Die Seato und das Völkerrecht, S. 23.

<sup>671</sup> Zit.nach Lakshama Chetty A., India, S. 40.

<sup>672</sup> Zit.nach Lakshama Chetty A., India, S. 41.

Schlussendlich konnten sich die USA mit ihren Vorstellungen durchsetzen, allerdings lehnten Indien und die meisten anderen Colombo-Mächte eine Einbindung in das angestrebte Bündnis von sich aus ab.

Schließlich kamen die USA zu der Einsicht, dass ein zukünftiger Pakt auch zusätzliche Funktionen wie Wirtschaftshilfen enthalten müsste, um die Unterstützung der asiatischen Partnerländer zu erhalten.

Um zu einem Kompromiss zu gelangen spielten die USA unterschiedliche Varianten durch:

Zum einen Pakt, der eine militärische und wirtschaftliche Komponente enthalten sollte, zum anderen die Möglichkeit zwei unterschiedliche Verträge abzuschließen, wobei dem ersten die nicht-kommunistischen Alliierten der USA beitreten sollten, während der zweite auch anderen asiatischen Staaten offen stehen sollte. Als dritte Möglichkeit war eine Militärallianz mit informellen Arrangements bezüglich wirtschaftlicher Hilfen im Gespräch.<sup>673</sup>

Aufgrund der negativen Einstellung fast aller Colombo-Staaten - nur Pakistan war bereit, sich einem etwaigen Bündnis anzuschließen - einigte man sich schließlich darauf, dass in dem zukünftigen regionalen Verteidigungsbündnis neben den fünf Westmächten USA, Großbritannien, Frankreich, Australien und Neuseeland nur die drei asiatischen Staaten Thailand, die Philippinen und Pakistan partizipieren sollten. Dagegen konnten sich die USA gegen den Widerstand Großbritanniens nicht durchsetzen, mit Japan, Südkorea oder Taiwan auch Staaten, die für die USA von besonderem strategischem Interesse waren, mit einzubeziehen.<sup>674</sup>

Diese Kompromisse, die nach Meinung der USA das ursprüngliche *united action*-Konzept, das die USA rückhaltlos propagiert hatten, stark verwässerten, führten dazu, dass die USA den weiteren Prozess mit weit weniger Enthusiasmus verfolgten. Die Vereinigten Staaten von Amerika sahen sich dem Dilemma ausgesetzt, dass sie ein regionales Bündnis zwar befürworteten und auch bereit waren, neben den militärischen Aspekten auch weitgehende, z.B. wirtschaftliche, Verpflichtungen in den Vertrag mit einzubinden, es aber grundsätzlich ablehnten, dass die Verbündeten Ansprüche auf amerikanische Ressourcen für andere Zwecke denn zur Abwehr kommunistischer Bedrohungen hätten.

Vor den abschließenden Gesprächen zur Schaffung des angedachten regionalen Verteidigungsbündnisses, entwickelten die USA eine Verhandlungsstrategie, die garantieren

---

<sup>673</sup>Vgl. *New York Times*. 1. August 1954 oder auch *New York Herald Tribune*. 8. August 1954.

<sup>674</sup>Vgl. Buszynski, Leszek, SEATO, S. 19.



sollte, dass der Pakt, ihre Interessen widerspiegeln und gleichzeitig eine allzu starke Einbindung ihrerseits verhindern sollte. Als interessante Nebenepisode muss hier erwähnt werden, dass die USA selbst mit der Bezeichnung „Southeast Asia Treaty Organization“ Schwierigkeiten hatten und vorgezogen hätten, dem Bündnis einen anderen Namen zu geben,

da das Akronym SEATO zu ähnlich dem der NATO klingen würde. Mit diesem Ansinnen scheiterten sie jedoch gegenüber den anderen Verhandlungspartnern, so dass vorgeschlagen wurde, SEATO als Abkürzung offiziell zu akzeptieren aber gleichzeitig bei allen Diskussion deutlich zu machen, dass aus Sicht der USA dieses Bündnis keinerlei Parallelen zur NATO aufweisen würde und im internen Sprachgebrauch den Terminus SEATO auch nicht zu gebrauchen.<sup>675</sup>

Dass Großbritannien und Frankreich immer noch kritisch den US-amerikanischen Plänen gegenüberstand wird daran deutlich, dass der britische Außenminister Eden entschied, nicht nach Manila zu fahren. London und Paris lehnten eine Mitgliedschaft der Indochina-Staaten Kambodscha, Laos und Vietnam ab. Dies frustrierte Dulles sehr: „*They [Frankreich und Großbritannien, Anm. d. A.] seem to have no desire or intention to hold the balance of Indochina [...]. The French and British are blocking everything we want to do.*“<sup>676</sup> Frankreich konnte sich sogar durchsetzen und verhindern, dass Vertreter dieser drei Staaten mit einem Beobachterstatus eingeladen wurden.

### *Die Konferenz von Manila*

Die Gründung der Organisation des Südostasienvtrages erfolgte auf der Konferenz von Manila, die vom 6.-8. September 1954 stattfand. Eingeladen waren neben den USA, Frankreich und Großbritannien Australien, Neuseeland, Pakistan, die Philippinen und Thailand.

Die Verhandlungen drehten sich um einen Vertragsentwurf, der von amerikanischer Seite vorgelegt wurde. Auffällig ist, dass sich die amerikanischen Unterhändler bei diesen Abschlussverhandlungen weitgehend zurückhielten, dass sie aber immer dann mit Nachdruck Einwände geltend machten, wenn aus ihrer Sicht um zu starke Verpflichtungen vorgesehen sind. Vor allem die Vertreter der asiatischen Staaten bemühten sich, den Vertragstext so klar und präzise wie möglich zu formulieren. So war ihnen beispielsweise die Formulierung „*periodic*

---

<sup>675</sup> Vgl. Memorandum for Secretary, Livingston T. Merchant, 18. August 1954, Regional Affairs Subject Files, Records of the Philippines and Southeast Asia Division, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>676</sup> Memonrandum of Telephone Conversation, Prepared in the Department of State, Washington, 30. August 1954. In: *FRUS 1952-1954*, XII, Teil 1, S. 821.

*consultations*“ zu vage und sie drängten auf „*regular consultation*“, was aus ihrer Sicht „*more emphatic and mandatory in order to get together*“<sup>677</sup> sei. Heftige Diskussionen entzündeten sich um Artikel 4 des Vertrages. So drängten mehrere, besonders asiatische Vertreter auf die Streichung des Adjektivs „kommunistisch“ bezüglich einer Aggression und eines bewaffneten Angriffs im Artikel 4 I des Vertragstextes und wollten eine Formulierung ähnlich dem des Art. 5 des NATO-Vertragstextes. Vertreter der Philippinen verdeutlichen, dass dieser Artikel

*[...] must insist that when we are attacked, that attack shall be repelled by all and instantly, because these times when the atomic and hydrogen bombs and other weapons of that type will be likely used, and, if we are to depend on constitutional processes, we may all be wiped out [...] before action is taken. [...] we feel we must insist on the type of the NATO Treaty for this Article IV.*<sup>678</sup>

In ihrer Antwort auf diese Forderung machte die Eisenhower Administration deutlich, dass sie dieser Argumentation nicht folgen könnte und dass sie die sogenannte NATO-Formel für dieses Bündnis nicht übernehmen wollte, da sie die Gefahr sähe, dass in einem solchen Fall die Ratifikation des Vertrag auf erheblichen Widerstand im US-Senat stieße. Im Gegensatz zur Meinung der asiatischen Staaten hielten die USA die hier benutzte sogenannte ANZUS-Formel, also die Übernahme der Formulierung auf dem ANZUS-Vertragstext, für ausreichend:

*I believe that the form which is proposed here [...] gives adequate protection to our associates in the Treaty to the extent that is possible to do so by and under the Constitution of the United States. [...] Now, it seems we develop an illusion that under the NATO Treaty, the United States is bound to do automatic action by the phrase ,an attack upon one is an attack upon all'. That is not the case. [...] As to what action is necessary in the event of an attack outside the United States would of course require congressional action.*<sup>679</sup>

Es ist interessant festzuhalten, dass, auch wenn dieser Argumentation prinzipiell gefolgt werden konnte, für asiatische Staaten ein zur NATO paralleler Vertrag psychologisch wichtig war:

---

<sup>677</sup> Verbatim Proceedings of the Third Plenary Session, 7. September 1954, Manila, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>678</sup> Verbatim Proceedings of the Third Plenary Session, 7. September 1954, Manila, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>679</sup> Verbatim Proceedings of the Third Plenary Session, 7. September 1954, Manila, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

*The government and people of my country [Thailand, Anm. d. A.] therefore insist to have a strong pact as is possible. Now that applies primarily to the substance of the pact. But the question of wording is also very important from the psychological point of view [...]. [...] to the people of my country NATO seems to be understood by them to be the model of a strong pact.*<sup>680</sup>

Andere Staaten wie Australien oder Neuseeland, die beide durch das ANZUS-Bündnis bereits in die amerikanische Sicherheitsarchitektur eingebunden waren, waren zwar nicht gegen eine Verwendung der NATO-Formel, sahen aber keinen größeren Unterschied und hielten die ANZUS-Formel für ausreichend.

Am Ende konnten sich die USA mit ihren Vorstellungen der Nutzung der ANZUS-Formel durchsetzen. Die nach Dulles' Ansicht größte Kontroverse betraf den Punkt, dass die USA den Vertrag ganz allein auf den Kampf gegen die kommunistische Bedrohung ausrichten wollten und dementsprechend den Bündnisfall in Art. 4 nur bei einem kommunistischen Angriff eintreten lassen wollten.<sup>681</sup> Mit dieser Position standen sie jedoch alleine, so dass bei der Verengung des in Artikel 4 definierten Begriffes „Gefahr“ auf „kommunistische Gefahr“, die USA den Forderungen der anderen Verhandlungspartner folgten und das einschränkende Adjektiv „kommunistisch“ gestrichen wurde. Die USA folgten zwar diesen Wünschen am Ende, fügten jedoch eine einseitige Erklärung an den Vertrag an, in der sie ihren Vorbehalt darlegten und klarstellten, daß sie selbst nur im Falle eines kommunistischen Angriffs eingreifen würden.<sup>682</sup>

Ein weiterer sehr umstrittener Punkt war die Frage der Organisationsstruktur und der militärischen Komponente. So plädierte Australien für die Errichtung eines militärischen Hauptquartieres zur Koordinierung der Streitkräfte der Signatarstaaten, während Thailand und die Philippinen mit ihrem Vorschlag noch weiter gingen und eine gemeinsame pazifische Armee, die aus Einheiten aller SEATO-Staaten bestehen sollte, aufbauen wollten. In der US-Administration setzte sich aber vor der Manila-Konferenz die Haltung durch, dass eine zu große Organisation nicht in ihrem Interesse lag: *„The United States does not visualize the creation of*

---

<sup>680</sup> Verbatim Proceedings of the Third Plenary Session, 7. September 1954, Manila, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>681</sup> Vgl. Secretary Dulles report in Far East, 214. Meeting of NSC, 12. September 1954, NSC Series, *Papers as President*, DDEL.

<sup>682</sup> Vgl. Halbig, Helmut, SEATO, S. 26.

*a large staff or of a large standing army in the NATO pattern [...]. Rather the U.S. sees the Southeast Asia Pact as a means for common consultation and action.*”<sup>683</sup>

In den USA wurde gleichzeitig die Problematik erkannt, die mit dieser eindeutigen Ablehnung einer evtl. der NATO ähnelnden Organisationstruktur verbunden war. Gerade in den asiatischen Partnerstaaten würde dies nach Ansicht des Weißen Hauses kritisch gesehen werden:

*[...] the people of Asia have the impression that we have created a pact, NATO, in the west which is supported by military force and now we are creating [a pact, Einf. d. A.] on the east which would not be supported by such forces and [...] the Asian people, therefore, think that we are not serious about an Asian regional arrangement – that we talk big but the proposed pact really would have no teeth.*<sup>684</sup>

Dennoch blieben die USA bei ihrer Haltung. Der US-Außenminister stellte von Beginn an in der Konferenz klar, dass sein Land mobile Einsatzkräfte gegenüber einer stehenden Armee bevorzugten. So war er der Meinung, dass die Verantwortlichkeiten der USA „[were, Einf. d. A.] so vast and so far flung that the American deterrent would be supplied by mobile striking power plus strategically placed reserves.“<sup>685</sup> Die USA konnten sich schlussendlich mit ihren Vorstellungen weitgehend durchsetzen und es wurde vertraglich lediglich die Einsetzung eines Rats festgeschrieben.

Bei dem sich anschließenden Ratifizierungsprozess beschäftigte der in Manila abgeschlossene Vertrag den US-Senat und es zeigte sich, dass es weitgehende Zustimmung unter den Senatoren gab. In den Debatten im US-Senat machten die Senatoren deutlich, dass der SEATO-Vertrag für die USA nur als Abwehr gegen kommunistische Aggressionen gemeint war. Gleichzeitig betonten die Senatoren, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Verhältnisse in der Region Südostasien vor allem zu Europa eine einfache Übertragung der Bestimmungen des NATO-Vertrages nicht möglich gewesen wäre und bei Ihnen keine Zustimmung gefunden hätte.<sup>686</sup>

Bei ihren Ausführungen argumentierten die Senatoren oftmals in ähnlicher Weise, dass die zurückhaltende Formulierung des Art. 4 vor dem Hintergrund einer sehr unterschiedlichen Situation in Asien im Vergleich zu Westeuropa gesehen werden müsste:

---

<sup>683</sup> Memorandum of Conversation, 28. Juli 1954, Australia and New Zealand Desk Subject Files, 1949-1958, Bureau for Far Eastern Affairs Southwest Pacific Desk Files, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>684</sup> Memorandum of Conversation, 6. August 1954, Regional Conference and Country Files, 1951-1955, Office of the Director, Office of South Asian Affairs, Bureau of Near East, South Asian and African Affairs, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>685</sup> *American Foreign Policy, 1950-1955* (Washington: Department of State, 1957) Vol. 1, S. 917-918.

<sup>686</sup> Vgl. *Congressional Records, Senate*, 1955, S. 893 ff.

*„[...] integration of the nations of Southeast Asia has not progressed to the degree that has among those of Western Europe. [...] In Southeast Asia national freedom is, for the most part, a new experience [...].”<sup>687</sup>*

Senator Mansfield machte dies noch deutlicher, wenn er ausführt,

*[...] in Europe our aid programs helped to recreate something that had been destroyed. We were working with people who were well versed in industrial life, and they needed a big boost to get on their feet again. In Asia the problem is to create something that is totally new.*<sup>688</sup>

Gemein ist allen Ausführungen, dass den Senatoren wichtig war festzuhalten, dass dieser Bündnisvertrag keinerlei weitergehende Verpflichtungen enthielte, weder ein zu starkes militärisches Engagement noch zu starke wirtschaftliche Hilfszusagen.

Im Folgenden sollen der Vertrag und der Aufbau der SEATO genauer erläutert werden.

---

<sup>687</sup> Senator George, *Congressional Records Senate*, 1955 S. 895, NAB.

<sup>688</sup> Senator Mansfield, *Congressional Records Senate*, 1955, S. 897, NAB.

#### 4.4.2. Der SEATO-Vertrag

Das SEATO-Bündnis stellt ein Defensivbündnis dar, das sich ganz explizit auf die Charta der Vereinten Nationen bezieht und sich dem darin entwickelten umfassenden Gewaltverbot folgend einer jeglichen eigenen Gewaltinitiative versagt. Dabei verpflichten sich die Teilnehmer im ersten Artikel, jegliche internationale Konflikte gemäß den Bestimmungen der Vereinten Nationen nur durch friedliche Mittel zu lösen. In den beiden folgenden Artikeln geht es um Fragen der gegenseitigen Hilfe und Zusammenarbeit. Dabei sind diese Artikel auf Drängen der Westmächte relativ vage formuliert insofern sie keine konkreten Zusagen und dadurch keine bindenden Effekte haben. Entgegen den Wünschen der asiatischen Alliierten war besonders Dulles darauf bedacht, keinesfalls den Eindruck entstehen zu lassen, dass durch diesen Vertrag eine Präferenz der USA in Fragen von Wirtschaftshilfen für die SEATO-Staaten gegenüber Nicht-Mitgliedsländern, wie z.B. den Colombostaaen, augenscheinlich werden könnte.<sup>689</sup>

So führte der Außenminister während den Senatsanhörungen zur Entscheidung über den Vertrag aus, dass *„it is clear and I want to reaffirm here that this is not meant to and does not engage the United States to any particular program of vast economic aid.“*<sup>690</sup> und weiter sagte er:

*The Treaty countries are fully aware of the importance from an economic standpoint of such nations as Japan, [...] . Article III does not preclude our continued economic cooperation with these and other countries whose economic welfare is deemed important to the stability of the Treaty area as well as to our own well being.*<sup>691</sup>

Zentrales Herzstück des SEATO-Vertrages ist der Artikel 4 und seine enthaltenen Bestimmungen. Er gewährt den Mitgliedern Hilfe beim Angriff eines fremden Staates. So heißt es in Art. 4 (1) SEATO-Vertrag, dass die einzelnen Länder einen Angriff auf ein Mitgliedsstaat, als Angriff auf den eigenen Frieden und die eigene Sicherheit ansehen und vereinbaren, daß *„it will in that event act to meet common danger in accordance with its constitutional processes“*.<sup>692</sup>

Wie weiter oben bereits erwähnt, stand im US-Entwurf an dieser Stelle die Einschränkung, dass dieser Beistand nur im Falle eines kommunistischen Angriffes zur Geltung kommen sollte, doch

---

<sup>689</sup>Vgl. Buszynski, Leszek, SEATO, S. 38-39.

<sup>690</sup>Senate Hearings on SEATO, *Congressional Record Senate*, S. 14.

<sup>691</sup>*Department of State Bulletin*, Vol. 31 vom 29. November 1954, S. 821.

<sup>692</sup>Art. 4 (1) SEATO-Vertrag.

nicht nur die asiatischen Staaten, sondern auch Frankreich und Großbritannien lehnten diese ihrer Ansicht zu starke Eingrenzung ab, da sie fürchteten, dass die Formulierung „kommunistische Aggression“ provokant gegenüber dem kommunistischen Block und zu offensiv für die neutralen Staaten klingen könnte, was dem Ziel dieser beiden europäischen Großmächte im Wege stand, in der Region eine möglichst breite Akzeptanz auch unter Nichtmitgliedsstaaten für dieses Verteidigungsbündnis zu erhalten.<sup>693</sup>

Die USA beharrten jedoch auf ihrer Ansicht und Dulles verwies darauf, dass ohne eine Einschränkung im Sinne der USA er befürchte, dass der Senat das gesamte Vertragswerk ablehnen könnte.<sup>694</sup> Demzufolge machten die USA durch den Zusatz in Artikel 11 deutlich, dass sie den Verpflichtungen aus Art. 4 (1) SEATO-Vertrag nur im Falle einer kommunistischen Bedrohung nachkommen wollten.<sup>695</sup>

Bezieht sich Artikel 4 (1) des Vertrages ausschließlich auf *armed attack*, also auf bewaffnete Angriffe mit regulären Truppen, behandelt der zweite Abschnitt das Problem verdeckter Angriffe. Alle Konferenzteilnehmer stimmten darin überein, dass kommunistische Subversion eine signifikante Gefahr für die Staaten Südostasiens bedeuten würde und dass dieser Bedrohung ebenso begegnet werden müsste. Dennoch gab es unterschiedliche Auffassung, was genau unter dem Begriff „Subversion“ verstanden werden sollte. Als Kompromiss einigten sich die SEATO-Staaten darauf, daß Voraussetzungen für die Pflicht zu Beratungen innerhalb des Bündnisses im Vergleich zum eng gefassten Art. 4 (1) in diesem Fall breiter gefasst werden sollte, so dass Konsultationen bereits dann beginnen sollen, wenn „die Unverletzbarkeit oder Integrität des Territoriums, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines Partners innerhalb des Vertragsgebietes [...] in irgendeiner anderen Weise als durch bewaffneten Angriff bedroht ist [...]“. <sup>696</sup> Gleichzeitig ergeben sich aber außer der Pflicht zu diesen Beratungen keinerlei weitere Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten.

Abschließend ist noch hinzuweisen, dass bezüglich des Begriffes „Vertragsgebiet“ eine interessante Tatsache festzustellen ist. Artikel 8 SEATO-Vertrag definiert als Vertragsgebiet das Gebiet Südostasiens, einschließlich der Territorien der asiatischen Mitgliedsstaaten und das Gebiet des südwestlichen Pazifiks, mit Ausnahme der Gebiete „*north of 21 degrees and 30 minutes north latitude*“. <sup>697</sup> Damit umfasste das Vertragsgebiet Pakistan, Thailand, die

---

<sup>693</sup>Vgl. Buszynski, Leszek, SEATO, S. 37-38.

<sup>694</sup>Vgl. Casey, Richard G. (1972), *Australian Foreign Minister: The diaries of R. G. Casey 1951-1960*. London, S. 180.

<sup>695</sup>Halbig, Helmut, SEATO, S. 73-74.

<sup>696</sup>Art. 4 (1), SEATO-Vertrag.

<sup>697</sup>Art. 8, SEATO-Vertrag.

Philippinen, Britisch Malaysia und Borneo sowie Australien und Neuseeland. Laos, Kambodscha und das südliche Vietnam waren dementsprechend nicht Mitglieder der SEATO.<sup>698</sup> In einem Zusatzprotokoll, das dem Vertrag beigelegt wurde, vereinbarten die Signatarstaaten jedoch dass die Bestimmungen über militärische und wirtschaftliche Hilfe, also die Art. 3 und 4 auch auf diese Länder angewendet werden sollten, um diese in die Lage zu versetzen, auf bewaffnete Angriffe oder kommunistische subversive Tätigkeiten reagieren zu können.<sup>699</sup>

---

<sup>698</sup>Field, Russel H. (1963), *Southeast Asia in United States Policy*. New York, S. 114.

<sup>699</sup>Chetty, Lakshmana A., India, S. 1988.



#### 4.4.3 Der Aufbau der SEATO

In Artikel 5 des SEATO-Vertrages hatte sich die unterzeichnenden Staaten verpflichtet, einen Rat zu etablieren, der sich mit den Fragen der Implementierung der Bestimmungen des Vertrages befassen sollte. Während die asiatischen Staaten die Einrichtung einer Organisation mit festen Strukturen präferierten, wollten die Westmächte nur lose Konsultationsarrangements und allenfalls ein kleines Sekretariat zur Koordinierung. In den USA, die sich mit ihren Vorstellungen bezüglich der Organisationsstruktur bei der Manila-Konferenz ja durchgesetzt hatten, gab es im Nachhinein Stimmen, die vor einer zu reservierten Haltung warnten. So wurde vom Außenministerium gewarnt, dass

*[...] the U.S. might view the SEA Treaty as an end in itself and might not wish to agree to steps in implementation of the Treaty which would make it a living reality rather than 'a mere scrap of paper', Since the U.S. supplied most of the initiative leading to the Treaty, the other signatories will look to us to show further leadership in implementing it.*<sup>700</sup>

Weiterhin wurde zwar auf der einen Seite gegen ein zu starkes militärischen Engagement plädiert, was abgelehnt wurde aufgrund der „*extremely heavy costs to the United States in which [...] we [USA, Anm. d. A.] become involved in giving support to the indigenous military forces.*“<sup>701</sup> Gleichzeitig wurde aber auch deutlich gemacht, wie wichtig es sei, den neuen Verbündeten ein „*feeling of partnership in this common enterprise*“<sup>702</sup> zu geben. Die Vereinigten Stabchefs vertraten die Meinung, dass die Umstände im Fall der SEATO keine Übertragung der NATO-Strukturen möglich machten: „*The geographic and strategic situation in the area, character of signatory Parties, and nature of threat [is, Einf. d. A.] not compatible with a concept of formalized planning organization such as NATO.*“<sup>703</sup> In einem Memorandum an den Verteidigungsminister stellte Admiral Radford noch einmal die Haltung der militärischen Führung heraus, nach der die USA darauf achten müssten, keine zu stark

---

<sup>700</sup> Memorandum for the Secretary, MacArthur, 20. September 1954, Australia and New Zealand Desk Subject Files, 1949-1958, Bureau of Far Eastern Affairs Southwest Pacific Desk Files, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>701</sup> Memorandum, Military and Economic Assistance Planning in the Far East, 27. Oktober 1954, Regional and Country Operation Files, 1953-1961, Far East to Germany, Executive Secretariat, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>702</sup> Memorandum for the Secretary, MacArthur, 20. September 1954, Australia and New Zealand Desk Subject Files, 1949-1958, Bureau of Far Eastern Affairs Southwest Pacific Desk Files, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>703</sup> Talking Paper, 8. Oktober 1954, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

bindenden Verpflichtungen einzugehen um sicher zu gehen, dass „*the United States not be restricted by force commitments in the subject Treaty area.*“<sup>704</sup>

Auf der ersten Sitzung des SEATO-Rates, die vom 23. bis 25. Februar 1955 stattfand, sollte diese Frage endgültig geklärt werden.

Nach heftigen Diskussionen beschlossen die SEATO-Staaten eine ständige Organisation zu schaffen, die ihren Sitz in der thailändischen Hauptstadt Bangkok haben sollte. Diese ist unterteilt in einen zivilen und einen militärischen Teil. Doch auch auf dieser Konferenz blieben Fragen offen. So beschlossen die Vertragsstaaten z.B. erst auf ihrem Treffen in Karachi 1956 Institutionen zu schaffen, die sich mit Fragen der Wirtschaftshilfe und Abwehrmechanismen gegen subversive Tätigkeiten beschäftigen sollten. Auf dem ein Jahr später stattfindenden Gipfel in Canberra autorisierten schließlich die Mitgliedsstaaten die Schaffung eines Generalsekretärs.

So wurde die SEATO-Organisation nicht ad-hoc geschaffen, sondern entstand vielmehr in mehreren Schritten. War die Organisation, wie sie nach Bangkok-Gipfel 1955 entstand, vor allem noch als reines Konsultationsorgan ausgelegt, akzeptierten die Westmächte nach und nach die Forderungen der asiatischen Mitgliedsländer nach der Schaffung einer stärker institutionalisierten Organisation mit permanenten Charakter.<sup>705</sup>

Das höchste Organ des Bündnisses stellt der Ministerrat<sup>706</sup> dar, der sich aus den Außenministern der teilnehmenden Länder zusammensetzt und sich gewöhnlich einmal in der Hauptstadt eines Mitgliedsstaates trifft und auf diesen Treffen die Richtlinien und Politik für die verschiedenen Bereiche festlegt.

In der zivilen Organisation (vgl. Abbildung 12 auf S. 252) ist dem Ministerrat der Rat der Repräsentanten<sup>707</sup> direkt nachgeordnet.

---

<sup>704</sup> Memorandum for the Secretary of Defense, Admiral Radford, JCS, 11. Februar 1955, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

<sup>705</sup> Vgl. Buszynski, Leszek, SEATO, 1983, S. 49-55.

<sup>706</sup> Council of Ministers

<sup>707</sup> Council of Representatives

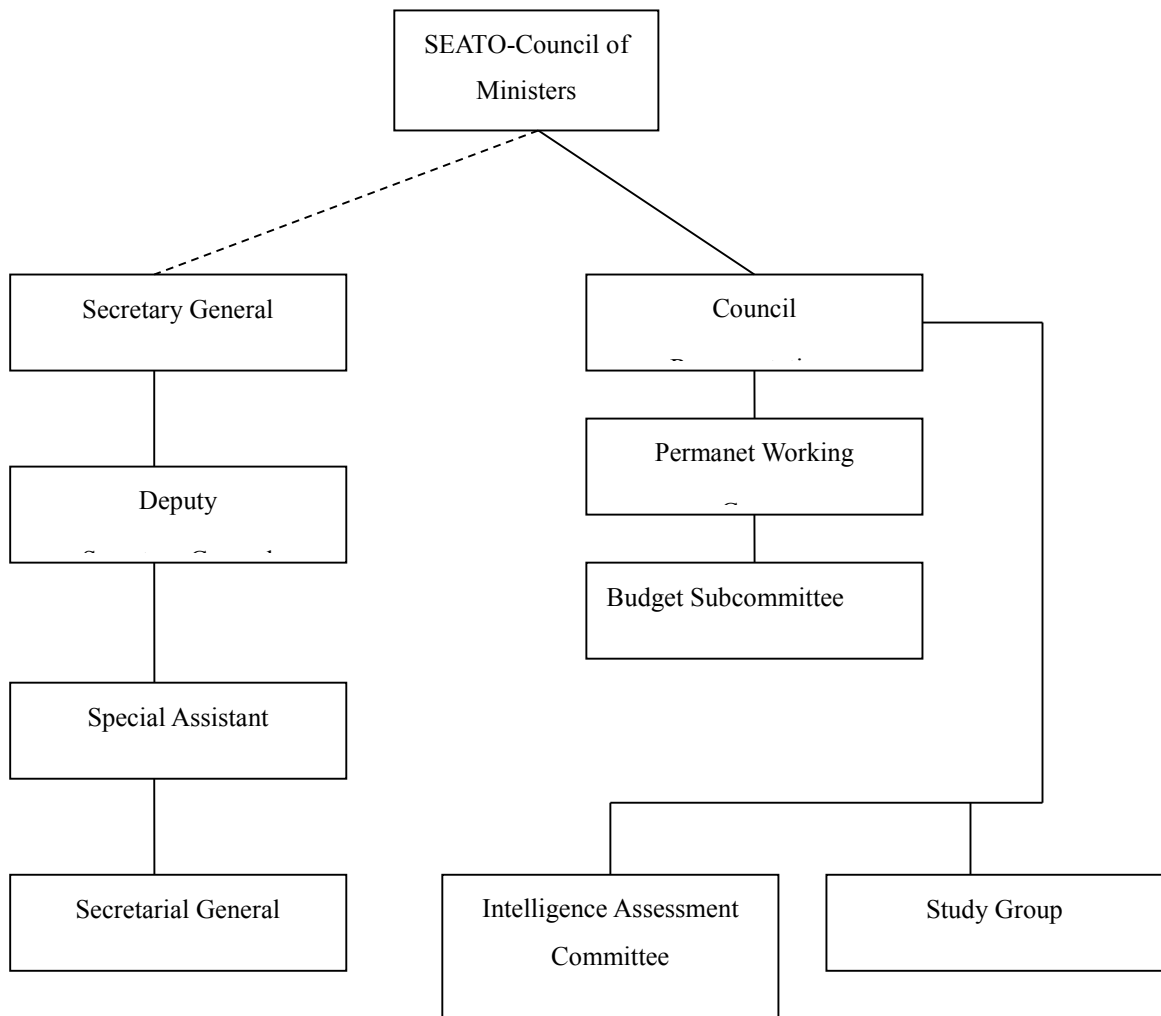


Abbildung 12: Die zivile Organisation der SEATO

(Quelle: Habig, Helmut, SEATO, S. 134.)

Der Rat tagt monatlich in Bangkok und setzt sich aus den Botschaftern der sieben Staaten und einem Gesandten des thailändischen Außenministeriums zusammen. Er stellt die höchste Ebene einer kontinuierlichen Beratung unter den SEATO-Mitgliedern dar und beaufsichtigt auch die gesamte Arbeit der Organisation, die er an den Generalsekretär delegiert hat. Beschlüsse in diesem Gremium können mit der einfachen Mehrheit getroffen werden.

Die weiteren Untereinheiten der Organisation befassen sich hauptsächlich mit den Vorgaben des Ministerrates und befassen sich mit Detailfragen und Einzelheiten von deren Umsetzung.

Sprecher der Organisation und derjenige, der die Arbeit der Organisation bestimmt, ist der Generalsekretär, der von einem Mitarbeiterstab im Generalsekretariat unterstützt wird.

Die militärische Komponente der SEATO ist vergleichsweise schwach strukturiert (vgl. Abbildung 13, S. 254). Immer wieder gab es Bestrebungen, vor allem von Thailand und Pakistan, innerhalb des Bündnisses eine stehende Armee mit einer gemeinsamen Kommandostruktur zu etablieren. Anfangs wurden diese Länder auch von Australien und Frankreich unterstützt. Die USA lehnten jedoch solche Forderungen strikt ab und opponierten gegen „*any military organisation arrangement which would require the integration of U.S. and allied war plans*“, stattdessen „*prefer [die USA, Anm. d. A.] to deal with its allies bilaterally rather than multilaterally.*“<sup>708</sup> Als Kompromiss waren die amerikanischen Vertreter lediglich bereit, ein kleines militärisches Sekretariat zu etablieren, das Koordinierungsaufgaben erfüllen sollte. Der permanente militärische Teil der SEATO ist jedoch nicht vor 1957 geschaffen worden.

Das höchste Gremium in diesem Teil, das wiederum direkt dem Ministerrat unterstellt ist, ist der militärische Beratungstab.<sup>709</sup>

Zusammengesetzt aus je einem militärischen Vertreter der verschiedenen Mitgliedsstaaten treffen sich diese halbjährlich, um die Bedeutung der laufenden Ereignisse in der Welt zu analysieren und Anweisungen zur Koordinierung der Verteidigungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit Beschlüssen des Ministerrates zu geben.

---

<sup>708</sup> Zit. nach Buszynski, Leszek, SEATO, S. 48.

<sup>709</sup> Military Advisers Group

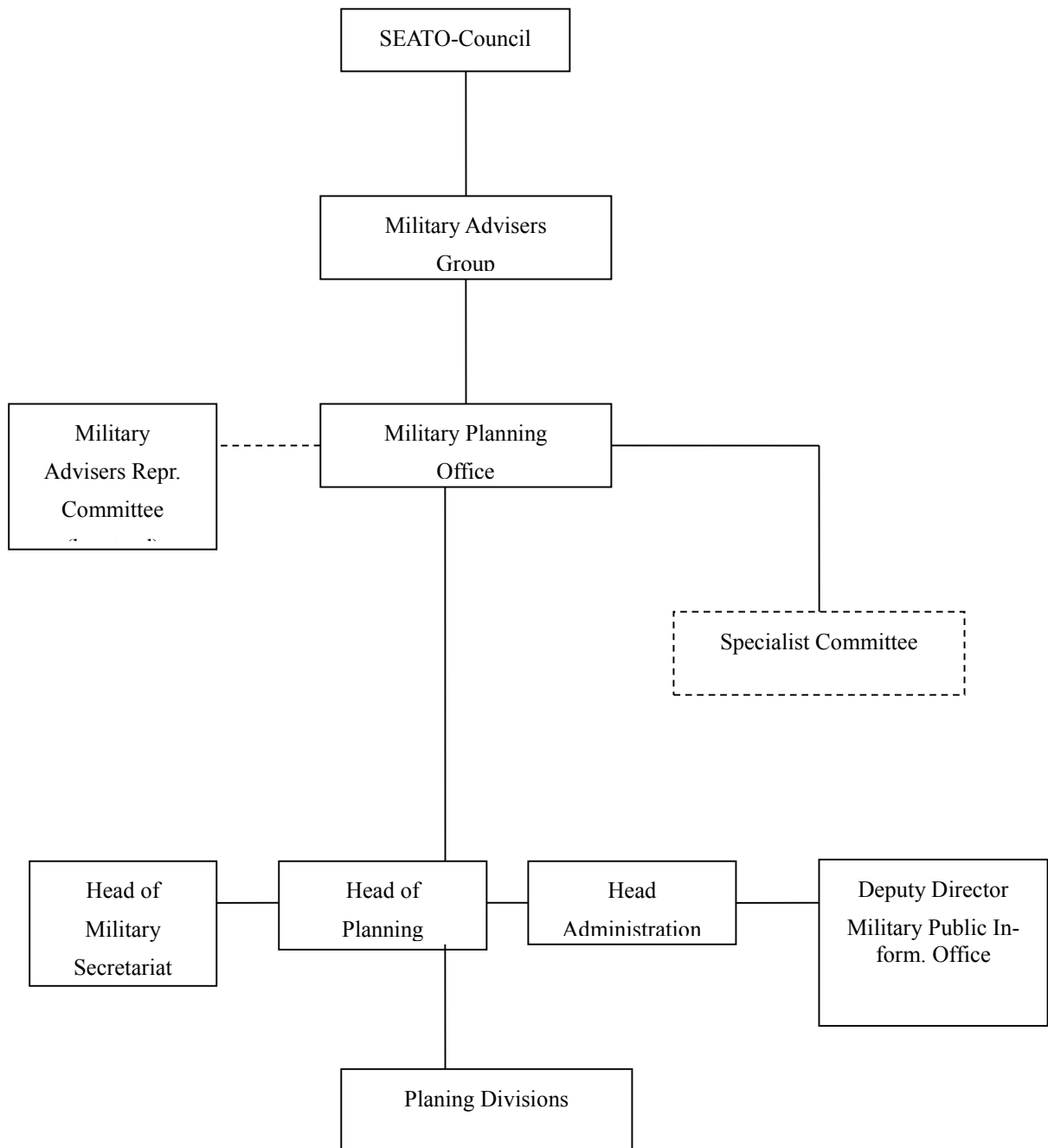


Abbildung 13: Der Aufbau der militärischen Organisation der SEATO

(Quelle: Halbig, Helmut, SEATO, S. 139.)

#### 4.4.4 Die Einordnung der SEATO in das US-Bündnissystem

Bei einem Vergleich (s. Tabelle 8 auf S. 257) des Bündnisvertrages der SEATO in Bezug auf den Bündnisfall charakterisierenden Paragraphen mit den Verträgen der Allianzen, die die USA bisher abgeschlossen haben, fallen deutliche Unterschiede auf.

Wie oben erwähnt, einigten sich die Verhandlungsführer auf der Konferenz von Manila auf die sogenannte ANZUS-Formel, also jene Formulierung, die bereits bei der Gründung des ANZUS-Bündnisses zwischen den USA und den beiden pazifischen Staaten Australien und Neuseeland genutzt wurde. In dieser Formel wird entgegen der NATO-Formel ein Angriff auf einen Mitgliedsstaat nicht wie ein Angriff auf alle Mitgliedsstaaten aufgefasst, sondern lediglich „seinen eigenen Frieden und seine Sicherheit“<sup>710</sup> gefährden würde. Auch für den Fall des Eintritts eines solchen Angriffes sind die Bestimmungen, wie die einzelnen Staaten zu reagieren haben unterschiedlich. Während es im NATO-Vertrag heißt, dass „jede von [...] der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeden von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten [...]“<sup>711</sup>, spricht der SEATO-Vertrag lediglich davon, dass „jeder Partner [zusagt, Anm. d. A.], dass er in einem solchen Falle Maßnahmen in Übereinstimmung mit seiner Verfassung treffen wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen.“<sup>712</sup> Diese deutlich unspezifische Formulierung im letzteren Vertrag ist eine Konstruktion, die erheblich „*room for manoeuvring and delay*“<sup>713</sup> zulässt.

Natürlich ist ferner die durch die USA vorgenommene unilaterale Auslegung des in Artikel 4 SEATO-Vertrag benutzten Begriffs „bewaffnete Angriff“ allein auf kommunistische Aggressionen zu erwähnen, die eine wesentliche Einschränkung, die sich bei den anderen Bündnissen nicht finden läßt.

Daher ist durchaus festzuhalten, dass die Bestimmungen des SEATO-Vertrages vor allem auf Betreiben der USA deutlicher schwächer und unpräziser ausgefallen sind, als die der NATO.<sup>714</sup> Ähnlich urteilt auch McMahon, der dieses Bündnis als „*paper alliance*“<sup>715</sup> titulierte.

---

<sup>710</sup> Art. 4, ANZUS-Vertrag.

<sup>711</sup> Art. 5, NATO-Vertrag.

<sup>712</sup> Art. 4 (1), SEATO-Vertrag.

<sup>713</sup> Kroef, Justus van der (1976), *The Lives of SEATO*. Singapur, S. 7.

<sup>714</sup> Vgl. Kroef, Justus van der, *The Lives of SEATO*, S. 7.

<sup>715</sup> McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, S. 67.

Tabelle 8: Vergleich der Beistandsparagrafen von OAS, NATO, ANZUS und SEATO

OAS	NATO	ANZUS-Pakt	SEATO
Art. 24:	Art. 5:	Art. 4:	Art. 4.1:
Jede aggressive Handlung eines Staates gegen die territoriale Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder gegen die Souveränität oder politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates soll als ein aggressiver Akt gegenüber den anderen amerikanischen Staaten aufgefasst werden.	Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeden von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten. Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.	Jede Partei erkennt an, dass ein bewaffneter Angriff im pazifischen Gebiet auf eine Partei den eigenen Frieden und die eigenen Sicherheit bedrohen würde und erklärt, dass sie handeln wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen entsprechend ihrer Verfassung.  Jeder solche bewaffnete Angriff und alle getroffenen Gegenmaßnahmen werden unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemeldet. Alle Gegenmaßnahmen sind unverzüglich einzustellen, wenn der Sicherheitsrat die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um die internationale Sicherheit und den internationalen Frieden wiederherzustellen und zu erhalten.	Jeder Vertragspartner erkennt an, dass eine Aggression in Form eines bewaffneten Angriffs im Vertragsgebiet gegen einen der Partner oder gegen einen Staat oder ein Gebiet, das die Partner durch einstimmigen Beschluss hiernach bezeichnen können, seinen eigenen Frieden und seine Sicherheit bedrohen würde; jeder Partner sagt zu, dass er in einem solchen Falle Maßnahmen in Übereinstimmung mit seiner Verfassung treffen wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen. Über die unter diesem Paragraphen getroffenen Maßnahmen soll dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unverzüglich berichtet werden.  Art. 4.2:  Wenn nach Ansicht einer der Vertragspartner die Unverletzlichkeit oder Integrität des Territoriums, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines Partner innerhalb des Vertragsgebietes oder eines anderen Staates oder Gebietes, auf das die Bestimmungen des Paragraphen 1 dieses Artikels zeitweilig Anwendung finden, in irgendeiner anderen Weise als durch bewaffneten Angriff bedroht ist oder durch irgendeine den Frieden des Vertragsgebietes gefährdende Tatsache oder Situation berührt oder bedroht wird, werden die Partner unverzüglich miteinander beraten, um die Maßnahmen zu vereinbaren, die für die gemeinsame Verteidigung getroffen werden.

#### 4.4.5 Die Entstehung der SEATO aus allianztheoretischer Sicht

Wie kann nun die Entstehung und Gestaltung der Organisation des Südostasienpakts vor dem Hintergrund der dieser Arbeit zugrundeliegenden Allianztheorie erklärt werden?

Zuvorderst ist festzuhalten, wie sich in den USA immer stärker ein „Allianzbedarf“ manifestierte, der sich speiste aus einem Gefühl der Bedrohung. Der US-Außenminister Dulles stellte bereits bei seiner Eröffnungsrede bei der Konferenz von Manila klar, dass er die anwesenden Staaten „*united by common danger*“<sup>716</sup> sehe. Ein weiterer nicht zu unterschätzender Faktor innerhalb der US-Administration war die Erfahrung des Scheiterns der US-amerikanischen Politik gegenüber China Ende der 40er Jahre, die im Zuge des Sieges Mao Tse-Tungs und der Ausrufung der kommunistischen Volksrepublik 1949 als ein „Verlierens“ Chinas an den kommunistischen Block eingestuft wurde. Sowohl Präsident Truman, der heftig „*for having lost China*“ kritisiert worden war, als auch seine Nachfolger bis hin zu Präsident Kennedy, unternahmen in der Folge alles, um einen weiteren „Verlust“ von Staaten in dieser Region und damit als „schwach“ zu erscheinen, zu vermeiden.<sup>717</sup>

Im Gegensatz aber zur Situation in Europa war diese Bedrohung eher indirekter Natur, da es nicht um explizite Bedrohung amerikanischer Truppen oder amerikanischen Gebietes ging, sondern um eine Bedrohung, die enge Verbündete der USA betraf. Vor dem Hintergrund, dass die USA bereits durch ein Netzwerk bilateraler Verträge u.a. mit Japan, Korea und den Philippinen, in der Region engagiert waren, hinterfragen einige Autoren, ob die USA überhaupt „*powerful reasons for SEATO's founding*“<sup>718</sup> gehabt hätten. Daher scheint es annehmbar, dass sich zwar in der US-Administration dieses Gefühl des „Bedroht-seins“ entwickelt hatte, dass dies aber weniger virulent gewesen ist, als dies zum Bsp. bei der Gründung der NATO der Fall war. Die Verhandlungen um die Entstehung der SEATO und der sich anschließende Aufbau der Organisation zeigen zudem deutlich, welche unterschiedliche *perceptions of threat* unter den zukünftigen Bündnispartnern vorherrschten und welche Auswirkung das Fehlen einer gemeinsamen Identität hatte. Für die USA war ein Verlust der Region Südostasien an den kommunistischen Block nicht hinnehmbar, ja wurde, wie oben aufgezeigt gleichgesetzt mit einer Niederlage im Kalten Krieg. Die Grundlage dieser Annahmen basierte dabei weniger auf

---

<sup>716</sup> Eröffnungsrede Dulles, Opening Ceremonies of the Manila Conference of 1954, Manila, 6. September 1954, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>717</sup> Vgl. McMahon, Robert J. (2003), *The United States and Southeast Asia in an Era of Decolonization, 1945-1965*. In: Frey, Marc et al. (Hg.), *The Transformation of Southeast Asia*. Armonk/ London, S. 217.

<sup>718</sup> Kroef, Justus van der, *The Lives of SEATO*, S. 5-6.



der wirtschaftlichen Bedeutung Asiens und seiner Rohstoffe für die USA, denn diese war nur sehr gering und es bestand auch keine Abhängigkeit Amerikas von asiatischen Rohstoffen. Auch politisch spielten die neu entstandenen Staaten Südostasiens auf internationale Ebene nur eine geringe Bedeutung. Die Begründung, warum die Eisenhower-Administration das Schicksal ihres Landes dennoch mit diesem Teil der Welt verbunden sah, lag in geostrategischen aber vor allem psychologischen Faktoren. Spielte zwar die südostasiatische Wirtschaft für Amerika nur eine unbedeutende Rolle, so war aber ihr Einfluss auf eine ökonomische Erholung der mit den USA verbündeten Staaten in Europa, vor allem aber mit Japan ungleich gewichtiger. Der Verlust der asiatischen Rohstoffe und Märkte hätte unmittelbar negative Konsequenzen für Amerikas wertvollste Verbündete gehabt und insofern auch die nationale Sicherheit der USA tangiert.<sup>719</sup> Einen ebenfalls starken Einfluss auf die *threat-perceptions* hatten Überlegungen seitens der USA, die im Zusammenhang mit der Dominotheorie entstanden waren. Hinter dieser Theorie verbarg sich die Vorstellung, dass der Verlust oder um in der Sprache der Metapher zu bleiben, das Umfallen eines Staates wie in einem Dominospiel unaufhaltsam dazu führen würde, dass weitere Staaten folgen würden und ebenfalls kommunistisch würden.<sup>720</sup> In einem Treffen des US-Sicherheitsrates nach Abschluss der Konferenz von Manila erläuterte Außenminister Dulles, warum die USA eine Ausweitung des SEATO-Vertrages auf nicht-kommunistische Aggression nicht akzeptieren konnten: „*However, the U.S. could not say that any aggression in the area endangered U.S. security, such as a border incident. Specifically, [...] thinking on the India-Pakistan dispute.*“<sup>721</sup>

Während die USA also ihre Anstrengungen auf den Kampf gegen den Kommunismus allein fokussierten, galt dies nicht für die meisten ihrer anvisierten Bündnispartner:

*Although in American eyes no problem stand out more prominently in Asia, [...] than the threat of Communist aggression and subversion, [...] realize that to most of the leaders and peoples of this vast region the threat of Communism is of no more than secondary concern.*<sup>722</sup>

Besonders für die asiatischen Staaten spielte die kommunistische Gefahr keine übergeordnete Rolle bei ihren Entscheidungen sich dem SEATO-Bündnis anzuschließen. Die Hauptinteressen dieser Länder drehten sich um Fragen der Dekolonialisierung und des Nationalismus.<sup>723</sup> So

---

<sup>719</sup> Vgl. McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, S. 44.

<sup>720</sup> McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, S. 45.

<sup>721</sup> Secretary Dulles report in Far East, 214. Meeting of NSC, 12. September 1954, NSC Series, *Papers as President*, DDEL.

<sup>722</sup> Kroef, Justus van der, *The Lives of SEATO*, S. 6.

<sup>723</sup> Kroef, Justus van der, *The Lives of SEATO*, S. 6.

kämpften z.B. die Philippinen seit Beginn der 50er Jahre mit einer internen Rebellion der Huk-Bewegung und Pakistan war konzentriert auf seine Auseinandersetzung mit Indien. Für dieses Land war es daher nicht „*anti-Communism but anti-Indianism that led Pakistan to join the alliance with America.*“<sup>724</sup> Für Thailand dagegen spielten auch negative Erfahrungen, die aus dem Zweiten Weltkrieg stammten, als das Land im Kampf gegen Japan alleine stand, eine wichtige Rolle.<sup>725</sup>

Die asiatischen Bündnispartner allgemein versprachen sich vor dadurch vor allem Zugang zu westlicher Militär- und Wirtschaftshilfe und Unterstützung bei internen oder nachbarschaftlichen Konflikten. Dies mag auch der Grund sein, warum gerade die asiatischen Staaten, obwohl sie sich mit ihren Vorstellungen bei den Verhandlungen nicht wesentlich durchsetzen konnten, dennoch überzeugt waren, dass die Vorteile, die sie sich von einem Beitritt zu diesem Bündnis versprachen, die Nachteile ausgleichen würden.<sup>726</sup>

Zusätzlich zu den unterschiedlichen Interessen der asiatischen Partner, gab es zudem auch zwischen Washington, London und Paris unterschiedliche Vorstellungen. Zwar war die Eisenhower-Administration stets bemüht, die beiden ehemaligen europäischen Kolonialmächte fest einzubinden, doch störten mehrere Faktoren diesen Ansatz: zum einen war sich die USA bemüht, dass Frankreich und Großbritannien als ehemalige Kolonialmächte auf Vorbehalte und Ressentiments bei ihren alten Kolonialbesitzungen, die nun unabhängige Staaten waren, stießen. So standen die USA vor dem Dilemma auf der einen Seite Frankreich und Großbritannien als enge Verbündete zu unterstützen und als ehemalige Kolonialmächte in ein Sicherheitssystem mit einbinden zu wollen, auf der anderen Seite aber sich gleichzeitig nicht zu eng mit diesen beiden Staaten zu identifizieren aus Sorge, dass sich die anti-kolonialistischen Bewegungen in den neuentstandenen Staaten Südasiens nicht nur gegen ihre ehemaligen Kolonialherren wandten, sondern zu einer „anti-West“-Strömung entwickelten und sich dem Kommunismus öffneten:

*„We face a very, very fundamental problem. Historically we are traditionally aligned with the British and the French [...]. We are called Europeans in much of the world. [...] These are the countries which haven been primarily the colonial nations. We still have*

---

<sup>724</sup> Ray, Jayanta Kumar (1977), *Public Policy and Global Reality*. Some Aspects of American Alliance Policy. New Dehli, S. 76.

<sup>725</sup> Modelski, George, SEATO, S. 90.

<sup>726</sup> Vgl. Phuangkasem, Corrine (1973), *Thailand and SEATO*. Bangkok, S. 11.

*that tag attached tot hem. Wherever we go in the world, if we work in cooperation with the British and the French, we are tarred by the same brush.*”<sup>727</sup>

Desweiteren setzte sich in den USA auch immer starker Zweifel durch, inwieweit Frankreich und Großbritannien noch in der Lage wären, ihre internationalen Verpflichtungen als Großmächte wahrnehmen zu können.<sup>728</sup> In der Eisenhower-Administration wurden zunehmend ein Ansatz verfolgt, der sich loslöste von einer allzu großen Abhängigkeit von den beiden traditionellen Verbündeten. Die USA waren bereit, Frankreich als Haupteinflussmacht in der Region abzulösen und Südostasien als amerikanische Einflusszone aufzufassen. Dabei war jedoch zu diesem Zeitpunkt keinesfalls an eine direkte militärische Präsenz in der Region gedacht.

Den USA war durchaus schon vor dem Beginn der Konferenz bewußt, dass sie es mit Partnern mit sehr unterschiedlichen Interessen zu tun hatten. Frankreich und Großbritannien erhofften sich durch eine Beteiligung an einem Bündnis einen Rest ihres Einflusses in der Region zu erhalten. Andere Interessen herrschten auch bei den asiatischen Partnern vor. In einem Bericht über die Lage in Südostasien wurde vermerkt, dass „*there [in Südostasien, Anm. d. A.] no sense of a common danger as regards to Communist imperialism*“<sup>729</sup> ist. Dass es diese unterschiedlichen *perceptions of threat* gab, kann zurückgeführt auf die unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen. Während für die USA seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Auseinandersetzung mit der Sowjetunion im Zentrum aller außenpolitischen Überlegungen und Anstrengungen stand und sich bei den politischen Akteuren das Bild der kommunistischen Großmacht als das eines rücksichtslos auf Expansion abzielenden Staates etabliert hatte, fehlten den asiatischen Staaten diese Erinnerungen. Im Gegenteil, im Gedächtnis dieser Völker beherrschte das negative Bild der europäischen Staaten, die aber oftmals mit der westlichen Welt gleichgesetzt wurden, als rücksichtslose Kolonialmächte vor. Die USA waren sich bewusst: „*[...] that the long colonial tradition in Asia has left the peoples of that area suspicious of Western influence.*”<sup>730</sup> Daher ist es verständlich, dass für diese Länder die Frage der Abschüttelung jeglicher kolonialer Fesseln und die eigene Nationenbildung viel höhere Priorität hatte, als der Kampf gegen eine kommunistische Bedrohung, die als solche nur von

---

<sup>727</sup> Dulles testimony to Senate Foreign Relations Committee. Vol. 6, 83<sup>rd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> sess., 1954. Washington, D.C.: US Government Printing Office 1977, S. 279-280.

<sup>728</sup> Vgl. Pruessen, Ronald W. (2003), John Foster Dulles and Decolonization in Southeast Asia. In: Frey, Marc et al. (Hg.), *The Transformation of Southeast Asia*. International Perspectives on Decolonization. Armonk, S. 237.

<sup>729</sup> Special Committee Report on Southeast Asia – Part II, 5. April 1954, Southeast Asia (6) September 1953 – July 1954, OCB Central Files Series, *National Security Council Staff: Papers, White House Office*, DDEL.

<sup>730</sup> Under Secretary's Meeting, 05. December 1949, Subject Files Relating to National Security Policy, 1950-1957, Miscellaneous Lot Files, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

sekundärer Art erschien. Desweiteren spiegelt sich im Verhalten der USA besonders gegenüber den asiatischen Staaten wieder, dass diese nicht bereit waren, letztere als gleichberechtigte Partner aufzufassen. Bereits unter Präsident Truman setzte sich die Auffassung durch, dass „*the peoples of Asia are racially and culturally distinct from those of the West.*“<sup>731</sup> Die asiatischen Staaten wurden als militärisch schwach und als hauptsächlich agrarisch geprägte Gesellschaften gesehen, denen es zusätzlich an politisch fähigem Führungspersonal mangeln würde. Vor diesem Hintergrund stellten sich die USA die Fragen, „*whether a colonial country is fit to govern itself*“<sup>732</sup>? Auch wenn die USA jede Art von Kolonialismus europäischer Ausprägung ablehnten, waren sie jedoch gleichzeitig der Meinung, dass die Staaten dieser Region der Führung durch eine Großmacht bedurften: „*many of them [Südostasiatische Staaten, Anm. d.A.] are so weak that they must inevitably seek guidance [...] from the free nations, of which they accept the United States as leader.*“<sup>733</sup>

Diese aus Sicht der USA angebliche politische Unfähigkeit der asiatischen Staaten spiegelte sich auf vielen Ebenen wider. So seien die „*Asiatic countries [...] notoriously unrealistic judges of their needs*“, so dass „*we [die USA, Anm. d. A.] may have also give them some aid which they do not desire but which we consider they need.*“<sup>734</sup>

Das Fehlen einer ähnlichen Identifikation mit dem südostasiatischen Kulturkreis wie mit dem europäischen im Fall der NATO wird auch deutlich bei einer Analyse des politischen Diskurses um die Entstehung und Ratifizierung dieses Bündnisses. Während wie oben dargestellt im Umfeld der Debatten um den Abschluss der NATO in den USA vor allem Begriffe wie *community of ideas* und *community of ideals* die Sprache beherrschten und der Fokus auf die gemeinsame Zivilisation gelegt wurde, lag der Schwerpunkt der Diskussion im Falle der SEATO mehr auf den Unterschieden zwischen den USA und der Region Südostasiens. So sah z.B. Senator Mansfield, wie bereits oben angeführt, als wesentlichen Unterschied zwischen dem Umgang mit Europa und dem mit Asien, dass in Asien erst völlig neue Strukturen von Staatlichkeit geschaffen werden müssten, während diese in Europa schon lange Tradition hätten.<sup>735</sup>

---

<sup>731</sup> Position of the United States with Respect to Asia, 25. October 1949, NSC 48 Series (Folder 3), Asia, Alphabetical Files 1948-1961, Policy Planning Council, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>732</sup> Position of the United States with Respect to Asia, National Security Council 26. Oktober 1949, Executive Office of the President, NSC Meeting File, Subject Files 1940-1953, *President's Secretary's Files*, HSTL.

<sup>733</sup> Position of the United States with Respect to Asia, National Security Council 26. Oktober 1949, Executive Office of the President, NSC Meeting File, Subject Files 1940-1953, *President's Secretary's Files*, HSTL.

<sup>734</sup> DRF Information Paper No. 382 28. November 1950, Review by American Missions of Assumptions Affecting U.S. Aid Policy in Asia, Records Relating to the Mutual Security Assistance Program (Far East), 1949-1954, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>735</sup> Senator Mansfield, *Congressional Records Senate*, 1955, S. 897.

Die asiatischen Staaten wurden als wirtschaftlich schwach und politisch zerstritten aufgefasst und die USA zeigten keinerlei Überzeugung, dass diese Staaten in naher Zukunft zu bedeutsamen Mächten aufsteigen würden. Obwohl die USA sehr darum bemüht waren, jegliche Form des Kolonialismus zu kritisieren und sich anti-kolonial zu präsentieren, zeigt sich hier, dass das koloniale Denken – Überlegenheit der westlichen Kultur und Rückständigkeit der anderen Kulturen – durchaus Eingang in die politische Klasse gefunden hatte und politische Einschätzungen prägte.<sup>736</sup>

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel hierfür mag die Äußerungen eines amerikanischen Diplomaten sein, der im Zusammenhang mit möglichen US-Hilfen für die Philippinen für eine besonders intensive Überwachung der Verwendung der Hilfsgelder plädierte und dies begründete mit „*they [die Philippinos, Anm. d. A.] were only one generation out of the tree tops.*“<sup>737</sup>

Hier ist Hemmer und Katzenstein zuzustimmen, wenn diese anführen: *“it is the differences, not the commonalities, in civilization, race, ethnicity, religion, and historical memories that lead to the articulation of strong doubts about the current and future strength of these nations as parts of an Asian alliance.”*<sup>738</sup>

Es wird deutlich, dass sich die USA natürlicherweise als Führungsmacht ansahen, der es zufiel, die aus ihrer Sicht rückständigen Staaten dieser Region zu leiten. Hier wird offensichtlich, dass es nicht zur Ausbildung einer gemeinsamen „Identität“ zwischen den USA und den asiatischen Staaten gekommen war, die dafür hätte Sorge tragen können, dass sich zum einen die beide Seiten stärker miteinander identifiziert hätten und so gemeinsame *perceptions of threat* hätten ausbilden können und zum anderen die USA bereit gewesen wären, mit den Staaten in der Region auf Augenhöhe oder annähernd Augenhöhe zu verhandeln und ein multilaterales Bündnis dort zu etablieren. Dulles selbst machte während der Unterzeichnung des Friedensvertrags mit Japan einige Jahre vor dem Zustandekommen der SEATO bereits explizit klar, dass es in Asien aufgrund des Fehlens einer Identifikation nicht zum Aufbau einer NATO-ähnlichen Allianz kommen könnte.<sup>739</sup> Diese Prognose bewahrheitete sich nun mit der Etablierung der SEATO.

---

<sup>736</sup> Hemmer/ Katzenstein, No NATO, S. 594.

<sup>737</sup> MacMahon, Robert, The Limits of Empire, S. 58.

<sup>738</sup> Hemmer/ Katzenstein, No NATO, S. 594.

<sup>739</sup> Dulles, John F., Security in the Pacific, S. 183 f.

## 4.5 Der Bagdad-Pakt

### 4.5.1 Die Entstehung des Bagdad-Pakts

Nachdem der Bereich des Mittleren Ostens vor dem Zweiten Weltkrieg mit der steigenden Bedeutung der dort vorhandenen Rohstoffe erst nach und nach ins Blickfeld der Vereinigten Staaten von Amerika rückte und diese sich nur partiell dort engagierten, was aber auch daran lag, dass diese Region immer noch stark von der damaligen Schutzmacht Großbritannien dominiert wurde, änderte sich dies nach dem Krieg. Schon mit dem Ende des Ersten Weltkrieges begann ein Prozess des Schwindens des britischen Einflusses, der mit dem Niedergang der britischen Wirtschaft verbunden war. Dieser Prozess wurde durch den Zweiten Weltkrieg, der das Land stark und die Wirtschaft erheblich schwächte verstärkt. Die Regierung in London versuchte zwar, ihre Position in dieser Weltregion auch nach der Niederlage Hitlerdeutschlands wieder zu festigen, was ihr auch teilweise gelang, doch in dem Maße, wie der britische Einfluss sank, stieg das Engagement der USA.<sup>740</sup>

Auch hier spielte zudem der beginnende Ost-West-Konflikt eine wichtige Rolle, denn beide Großmächte – die USA, wie auch die UdSSR – versuchten, ihre Position in dieser für die Wirtschaft so ungemein wichtigen Weltregion zu stärken und Verbündete zu gewinnen. Bereits 1946 stellten die Vereinigten Stabschefs der USA fest, dass es von „*great strategic importance*“ war, diese Region zu halten.<sup>741</sup> Weiter heißt es in einem Regierungsmemorandum 1947 über die Bedeutung des Mittleren Ostens für die USA, dass diese „*the most important [area] ... of major strategic importance*“<sup>742</sup> sei, besonders wegen deren Ölressourcen und strategischen Lage. Aus dem selben Jahr stammt folgende Äußerung des Außenministeriums, dass „*the security of the Eastern Mediterranean and of the Middle East is vital to the security of the United States.*“<sup>743</sup>

Dennoch kamen Großbritannien und die USA zu der Übereinkunft, dass der Mittlere Osten „*an area of responsibility*“ für die Briten und das Commonwealth bleiben sollte, dass es aber eine in Sicherheits- und Verteidigungsfragen enge Kooperation zwischen den beiden Mächten geben

---

<sup>740</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 37.

<sup>741</sup>Zit.nach: Yesilbursa, Behcet K. (2005), *The Baghdad Pact. Anglo-American Defence Policies In The Middle East, 1950-1959*. London/ New York, S. 2.

<sup>742</sup>Persson, Magnus, Great Britain, S. 72.

<sup>743</sup>Persson, Magnus, Great Britain, S. 72.

sollte. Die USA wollten die Briten weiter als Schutzmacht dieser Region sehen, da sie zum einen meinten, dass sie aufgrund ihrer Erfahrung und ihres Prestiges westliche Interessen leichter durchsetzen könnten und zum anderen sie selbst bereits andere Verpflichtungen in Europa und dem Fernen Osten erfüllen mussten.<sup>744</sup> Mit der Zeit geriet diese Weltregion jedoch immer mehr in das Blickfeld der US-Politik und es gab eine Reihe von Initiativen und Ansätze der USA, ihren Einfluss dort zu verstärken. Die von den Briten, Frankreich und den USA 1950 verabschiedete Dreiparteienerklärung über die Sicherheit im Nahen Osten, die sich mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt befasst, war die erste große Initiative. Schon diese Erklärung erwähnt die Möglichkeit, der Schaffung eines regionalen Verteidigungsbündnisses.<sup>745</sup>

Erste Vorschläge aus London, die die Bildung eines Middle East Command (MEC) und später einer Middle East Defense Organisation (MEDO) vorsahen, wurden jedoch nicht nur von zentralen Akteuren in der Region selbst – besonders Ägypten lehnte eine Beteiligung ab – zurückgewiesen, sondern auch von den USA nicht sonderlich unterstützt. Überhaupt muss festgehalten werden, dass diese lange Zeit kein Interesse daran zeigten, in irgendeine regionale Sicherheitsstrukturen eingebunden zu sein. So sahen US-Offizielle es „*impractical and undesirable [...] to encourage any Near Eastern regional defense pact.*“ und das Außenministerium riet dazu, „*neither [to] encourage nor discourage*“ und „*not [to] oppose or discourage*“ jede Diskussion in dieser Hinsicht.<sup>746</sup>

Der Ausbruch und Verlauf des Koreakrieges führte schließlich zu einem Wandel bezüglich dieser Einstellung und spätestens seit 1952 war die Bemühung um die Bildung einer regionalen Verteidigungsorganisation offizielle Politik der USA.<sup>747</sup>

In der Zeit von 1950-1953 war es neben den USA besonders Großbritannien, das die Diskussionen über eine Verteidigungsorganisation für den Mittleren Osten initiierte. Ziel war ein NATO-äquivalenter Pakt für diese Weltregion unter Einbeziehung der USA, Großbritanniens, Frankreichs, der Türkei und des britischen Commonwealth.

Ohne hier auf die genauen Details einzugehen, kann festgehalten werden, dass alle Vorschläge und Initiativen aus dieser Zeit vor allem am Widerstand der Staaten in der Region scheiterten.<sup>748</sup>

---

<sup>744</sup>Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 5.

<sup>745</sup>Vgl. Jabber, Paul (1981), *Not by war alone*. Security and Arms Control in the Middle East. Berkeley, S. 94.

<sup>746</sup>Zit.nach Persson, Magnus, Great Britain, S. 81.

<sup>747</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 88.

<sup>748</sup>Eine ausführliche Darstellung liefert Persson, Magnus, Great Britain, S. 91-99.

Der Wechsel im Weißen Haus von Präsident Truman zu Präsident Eisenhower brachte ein Umdenken und einen neuen Ansatz in der Politik bezüglich des Mittleren Ostens mit sich.

Besonders als der neue Außenminister Dulles als erster US-Außenminister überhaupt die Länder dieser Region bereiste, führte dies zu einer neuen Initiative. Basierte der neue Ansatz natürlicherweise auf Trumans *Containment*-Politik, bezog er doch wirtschaftliche und budgetspezifische Aspekte mit ein. Angesichts der immensen Kosten die eine unilateral betriebene Abschreckungspolitik mit sich brachte, wuchs in den USA das Interesse an der Bildung multilateraler Verteidigungsallianzen mit Staaten, die an den Grenzen der Sowjetunion lagen.

Im Hintergrund stand der Gedanke, dass diese neuen Alliierten die zur Abschreckung des Ostblocks benötigten militärischen Einheiten bereitstellen könnten, was den eigentlichen amerikanischen Beitrag verringern würde und der USA gleichzeitig mögliche Militärbasen zur Verfügung stellen würden.<sup>749</sup>

Bereits nachdem Dulles als erstes Ägypten besucht hatte und mit der dortigen Führung die Möglichkeiten bezüglich eines Verteidigungspaktes erörtert hatte, kam er angesichts der sehr abwehrenden Haltung Ägyptens zu der Einsicht, dass die alten Vorschläge, vor allem Idee der MEDO, obsolet seien und es neuer Initiativen bedürfe.

Dieser neue Ansatz, der als *Northern Tier-Approach* in die Literatur eingegangen ist, basiert auf der Idee, die Staaten, die im südlichen Grenzgebiet der UdSSR lagen, in ein Verteidigungsbündnis einzubinden, um dadurch eine geschlossene Front gegenüber dem kommunistischen Staat herzustellen. Dabei unterscheidet sich diese Initiative in wesentlichen Punkten von den bisherigen Bemühungen: War in früheren Überlegungen Ägypten ein zentraler Eckpfeiler der Planungen, richtete Dulles seinen Fokus mehr auf die Türkei, den Irak und Pakistan. Dieser Wechsel beruhte auch auf dem noch immer schwelenden Konflikt um den Suezkanal zwischen Großbritannien und Ägypten, der aus Sicht der USA weitere Fortschritte hin zur Bildung eines Verteidigungspaktes im Mittleren Osten verhinderte. Zum zweiten war Dulles realistischer, was die Möglichkeit der Bindung der arabischen Staaten betraf. So vertrat er die Meinung, dass wenn eine Lösung mit diesen zu verwirklichen sei, diese wünschenswert sei, dass aber auch ein Bündnis ohne diese Länder vorstellbar sei und realisiert werden müsse.<sup>750</sup>

---

<sup>749</sup> Gaddis, John L. (1982), *Strategies of Containment*. a critical appraisal for postwar American national security policy. New York, S. 145-161.

<sup>750</sup> Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 118.



Zum dritten klammerte Dulles Israel bei all seinen Überlegungen in dieser Hinsicht aufgrund des israelisch-palästinensischen Konflikts aus.

Beeinflusst durch seine eigenen Erfahrungen, die er auf seiner Nahostreise gesammelt hatte und der Einsicht, dass die Interessen der meisten Staaten des Mittleren Ostens nach einer engeren Bindung an die USA zusammenfielen mit US-Interessen, plädierte der US-Außenminister für ein reaktives Vorgehen der USA auf dem Weg zur Gründung eines regionalen Verteidigungspaktes. Dulles wollte, dass die eigentliche Initiative von den Staaten der Region kommen sollte: *„in his [Dulles, Anm. des Autors] view, such an organization must have its roots in the area itself. No outside countries could present a blueprint and expect the countries of the region to accept it automatically.“*<sup>751</sup>

In einer „Schritt-für-Schritt-Politik“ sollten zuerst bilaterale Sicherheitsabkommen zwischen den einzelnen Staaten und der USA auf der einen Seite, aber auch zwischen den Staaten untereinander geschlossen werden, wobei die USA diese Bemühungen aktiv unterstützen und begleiten sollten. In diesem Zusammengang sollte die wirtschaftliche und militärische Auslandshilfe zu einem zentralen Eckpfeiler amerikanischer Politik für diese Region werden.<sup>752</sup>

In einem zweiten Schritt sollten dann diese einzelnen Verträge und Pakte zu einem Gesamtnetzwerk, einem regionalen Verteidigungsbündnis, zusammengefasst werden.<sup>753</sup>

Ab Ende 1953 bzw. Anfang 1954 kam es zur praktischen Umsetzung dieses Nordgrenzenansatzes.

Im Zuge dieser Umsetzung rückten zunächst Pakistan und die Türkei in den Fokus der amerikanischen Politik für den Mittleren Osten. Pakistan auch deshalb, weil Indien aufgrund der neutralen Haltung, die dessen Regierung unter dem Premierminister Nehru vertrat, für die USA zukünftig nicht als Partner zur Verfügung stehen würde. Dagegen war Pakistan den amerikanischen Vorstellungen sehr aufgeschlossen, besonders weil es sich davon auch verstärkte wirtschaftliche und militärische Unterstützung versprach. Für die USA war Pakistan vor allem wichtig wegen dessen strategisch bedeutsamen Lage und dem pakistanischen Militär, das in eine mögliche Verteidigung der Region eingebunden werden sollte.<sup>754</sup>

---

<sup>751</sup>Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 17.

<sup>752</sup>Vgl. Liska, George (1960), *The New Statecraft*. Foreign Aid in American Foreign Policy. Chicago, S. 74-76.

<sup>753</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 122.

<sup>754</sup>Vgl. Brands, Henry W. (1986), India and Pakistan in American Strategic Planning 1947-1954. The Commonwealth as Collaborator. In: *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 15:1, S. 45-49.

Im September 1953 hatte Pakistan bereits seine Unterstützung für den Nordgrenzenansatz der USA zum Ausdruck gebracht, erwartete aber dafür als Gegenleistung direkte wirtschaftliche und militärische Hilfe.

Die US-amerikanische Regierung war auch bereit, Pakistan mit militärischen Rüstungsgütern zu unterstützen, sah sich aber vor die Problematik gestellt, dass ein solcher Schritt natürlicherweise auf starke indische Kritik stoßen würde. Also schlug Dulles vor, dass Pakistan und die Türkei ein Verteidigungsarrangement schließen sollten.

Er dachte dabei aber weniger an ein konkretes, festes Bündnis, sondern eher an eine lockere Form von gemeinsamer Verteidigungsplanung, an der zu einem späteren Zeitpunkt sich auch weitere Staaten der Region beteiligen sollten, diese also als Grundstein für einen späteren Verteidigungspakt größeren Ausmaßes dienen sollte. Anschließend wollten die USA ihre Entscheidung, Pakistan zu unterstützen verkünden und hofften, dass diese dann eingebettet in einen breiteren Ansatz und vernetzt mit der Unterstützung für die Schaffung einer regionalen Verteidigungsorganisation in Indien auf weniger Kritik stoßen würde.<sup>755</sup>

Die eigentlichen Verhandlungen zwischen Pakistan und der Türkei fanden Anfang 1954 statt und führten schließlich zu einem gegenseitigen Kooperationsabkommen, das am 2. April desselben Jahres unterschrieben wurde. Wie sich später herausstellte, bildete dieser Vertrag die Grundlage für den später gegründeten Bagdad-Pakt.

Auch wenn die USA nicht aktiv als Vertragspartner an den Verhandlungen und am Abschluss teilnimmt, so ist doch ihre Rolle als Initiator und Motor für diesen nicht zu unterschätzen. So berichtet Yesilbursa davon, dass der pakistanische General Ayub Khan während eines Besuchs in der Türkei in einem Interview ganz eindeutig zu verstehen gab, dass „*they [Pakistan und die Türkei, Anm. d. A.] could take no action without a go-ahead signal from the United States*“ und dass er klarstellte, dass „*American military and economic aid would be a prerequisite for Pakistani participation in this new defence concept.*“<sup>756</sup>

Begleitet wurde dieser Vertragsschluss von weiteren Abkommen über militärische Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen den USA und dem Irak (Vertrag vom 21. April 1954) und Pakistan (Vertrag vom 19. Mai 1954).

In einem zweiten Schritt wendete sich die US-Politik dem Iran und dem Irak und der Frage ihrer Integration in das Verteidigungsbündnis zu. Da jedoch der Iran sehr reserviert reagierte,

---

<sup>755</sup>Vgl. Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 30.

<sup>756</sup>Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 26.

während der Irak durchaus Interesse signalisierte, fokussierte sich das weitere Vorgehen der USA auf den Irak.

Der erste Schritt bei der Gründung des Bagdad-Pakts war eine gemeinsame Erklärung des irakischen und türkischen Ministerpräsidenten, die Anfang 1955 ihre Bereitschaft zum Abschluss einer Militärallianz formulierten. Gespräche darüber sollten im Februar desselben Jahres aufgenommen werden.

Wiederum waren die USA indirekt an dem Zustandekommen dieses Kommuniqués beteiligt, denn sie hatten seit 1953 ihre Bemühungen den Irak in das Nordgrenzenkonzept einzubinden u.a. durch die Gewährung von Wirtschaftshilfen und Rüstungsexporten intensiviert und hatten die Führung in Bagdad auch ermutigt, dessen Beziehungen zum türkischen Nachbarn auszubauen.<sup>757</sup>

So wies Dulles seinen Botschafter im Irak an, „*to use every suitable opportunity [to, Einf. d. A.] discretely encourage and foster earliest Iraqi association with the [Turkish-Pakistani, Einf. d. A.] Pact or conclusion of bilateral arrangements with either party.*“<sup>758</sup>

Bei den eigentlichen Verhandlungen zwischen dem Irak und der Türkei spielten die USA nur im Hintergrund eine Rolle. Sie wurden von den Verhandlungsparteien über den Stand und die Fortschritte der Verhandlungen auf dem Laufenden gehalten, aber machten selber keinerlei eigene Vorschläge zum Inhalt des Abkommens. Ob jedoch Perssons Einschätzung zur Rolle der USA begründet ist, dass diese reduziert war lediglich „*to encourage and to welcome the pact*“<sup>759</sup> ist zu hinterfragen, denn die Verhandlungen zwischen Ankara und Bagdad gestalteten sich schwierig und es gab oftmals Streit um die konkrete Formulierungen. Dann traten die USA und Großbritannien über ihre Botschafter vor Ort als Schlichter in Erscheinung und übten auch sonst hinter den Kulissen Einfluss auf den Gang der Verhandlungen aus.<sup>760</sup> Weiterhin ließ das US-Außenministerium mitteilen, dass die USA trotz ihrer großen Unterstützung für ein Verteidigungsbündnis nicht bereit seien, selber als Vertragspartner aufzutreten.<sup>761</sup>

Am 24. Februar wurde schließlich der Vertrag über gegenseitige Kooperation zwischen dem Irak und der Türkei, später als Bagdad-Pakt, unterzeichnet. Die nächsten Schritte auf dem Weg

---

<sup>757</sup>Vgl. Yesilbursa, Behcet K., *The Baghdad Pact*, 2005, S. 40.

<sup>758</sup>Zit.nach: Persson, Magnus, *Great Britain*, S. 197.

<sup>759</sup>Persson, Magnus, *Great Britain*, S. 206.

<sup>760</sup>Vgl. Sanjian, Ara (2001), *Turkey and her Arab Neighbours, 1953-1958. A Study in the Origins and Failure of the Baghdad Pact*. Chippenham, S. 72, 76, 80.

<sup>761</sup>Vgl. Yesilbursa, Behcet K., *The Baghdad Pact*, S. 81.

zur Gründung einer Verteidigungsorganisation in der Region des Mittleren Ostens vollzogen sich durch den Beitritt weiterer Staaten zu dem Bagdad-Pakt.

Dabei bildete Großbritannien den Anfang. Vor allem auf Vorschlag des Iraks willigte die britische Regierung in die Eröffnung von Verhandlungen über den Beitritt des Landes zu diesem Pakt ein. Dabei verfolgte Premierminister Eden eine doppelte Strategie: Er wollte einerseits durch die Mitgliedschaft im Bagdad-Pakt dessen Strukturen für eine weitgehende Kooperation der westlichen Großmächte und den Staaten der Region in Bezug auf Fragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik nutzen und andererseits gleichzeitig den 1930 geschlossenen Britisch-Irakischen Vertrag durch ein neues bilaterales Abkommen ersetzen, da der alte Vertrag mehr und mehr unter starke Kritik geraten war.<sup>762</sup>

Das Britisch-Irakische Sonderabkommen wurde schließlich im April desselben Jahres von beiden Staaten unterzeichnet. Großbritannien trat gleichzeitig dem Bagdad-Pakt bei.

Zwei weitere Staaten begannen ebenfalls im selben Jahr Verhandlungen über eine Mitgliedschaft innerhalb dieses Paktsystems, nämlich Pakistan und der Iran.

Obwohl Pakistan nicht aktiv an der Entstehung des Paktes zwischen der Türkei und dem Irak, dem Kernstück der späteren Verteidigungsorganisation im Mittleren Osten, partizipiert hatte, war es doch zu jedem Zeitpunkt über den Stand der Entwicklungen im Bilde. Das Land zeigte dabei von Anfang an Sympathien und Interesse, einem Paktsystem beizutreten, zögerte jedoch, als es darum ging, diesen Schritt in die Realität umzusetzen. Neben dem innenpolitischen Grund, dass einflussreiche Kreise in Pakistan gegen einen Beitritt waren und es darüber hinaus auch noch innenpolitische Unruhe gab, wird vielfach auch angenommen, dass Pakistan deswegen zögerte, weil es zuvorderst die Reaktionen und einen etwaigen Beitritt der USA abwarten wollte oder finanzielle und wirtschaftliche Gegenleistungen seitens der Vereinigten Staaten erwartete.<sup>763</sup> Dies wurde deutlich, als der pakistanische Premierminister in einem Interview zu Protokoll gab, dass der Fluss der US-amerikanischen Militärhilfe für sein Land „*could and should have been faster*“<sup>764</sup>.

Nachdem schließlich das US-Außenministerium Pakistan versicherte, dass in Zukunft amerikanische Militärhilfe stärker verknüpft mit Plänen regionaler Sicherheit würde und weniger, wie es bisher Politik war, separat zwischen den Staaten einzeln ausgehandelt würde und dies unabhängig von der Tatsache, ob Washington selber nun dem Bagdad-Pakt beitrete

---

<sup>762</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 242.

<sup>763</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 251.

<sup>764</sup>Zit. nach Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 106.

oder nicht, und Pakistan daher in seiner Entscheidung ob es dem Pakt beitrete oder nicht, sich nicht am amerikanischen Handeln orientieren sollte, setzte in Pakistan ein Umdenken ein, was schließlich dazu führte, dass die pakistanische Regierung Anfang Juli 1955 bekannt gab, ebenfalls den Bagdad-Pakt zu unterzeichnen. Formal trat Pakistan am 23. September dem Bündnis bei.

In den USA wurde dieser Schritt begrüßt, war er doch dort verbunden mit der Hoffnung, dass sich nun auch der Iran diesem Vertragssystem anschließen würde, wodurch das ursprüngliche Nordgrenzen-Konzept zu seinem Abschluss geführt würde.

Die USA begannen so großen Druck wie möglich auf Pakistan auszuüben, um das Land dazu zu bewegen, seine zögerliche Haltung aufzugeben, dies umso mehr, als das der Beitritt Pakistans nach den Bestimmungen des Bagdad-Paktes die Etablierung eines ständigen Rates nach sich ziehen würde, da im Vertrag festgehalten worden war, dass wenn mehr als drei Staaten den Vertrag unterzeichnen würden, die Einrichtung eines solchen Rates vorgesehen war. Zudem versprachen sich die USA von einem Beitritt Pakistans, dass dies sich auch positiv auf eine anstehende iranische Entscheidung in dieser Sache auswirken würde.<sup>765</sup>

Für die USA war die Rolle, die der Iran in den Überlegungen und Konzepten zur Sicherheit in der Region des Mittleren Ostens, spielte, eine wesentliche. Aufgrund der besonderen strategischen Lage des Landes, den erheblichen Ölressourcen und seiner Verwundbarkeit für subversive kommunistische Interventionen sah das US-Außenministerium den Iran im stetigen Visier der UdSSR. Er war daher erklärtes Ziel US-amerikanischer Außenpolitik dieses Land und seine Unabhängigkeit zu stärken.

Der Iran selber stand dem türkisch-irakischen Vertrag sehr positiv gegenüber und der persische Shah hielt eine Mitgliedschaft seines Landes durchaus für opportun, doch zögerte er ebenso wie Pakistan direkt beizutreten. Er begründete diesen Schritt damit, dass der Iran nur auf einer „Basis der Gleichheit“ beitreten könne, womit er darauf anspielte, dass zuerst die iranische Armee gestärkt werden müsste.<sup>766</sup>

Es waren wieder vor allem die USA, die den Iran drängten, seine Bedenken zugunsten einer Mitgliedschaft im Bagdad-Pakt zurückzustellen. Washington wollte wiederum über seine Militärhilfen für das Land sein Ziel erreichen. Es machte deutlich, dass für die US-Administration zukünftige Hilfen für den Iran eingebunden sein müssten in einen größeren

---

<sup>765</sup>Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 104.

<sup>766</sup>Vgl. Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 110.

Kontext und in Beziehung gesetzt werden müssten zu Irans Kooperationsbemühungen auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der Freien Welt, besonders mit Staaten wie der Türkei, Pakistan und dem Irak.

Bei einem Treffen zwischen dem Shah und US-Präsident Eisenhower, das bei dessen Amerikareise 1954/1955 stattfand, betonte ersterer aber noch einmal die Wichtigkeit und Bedeutung, die eine Stärkung der iranischen Streitkräfte zum einen für die eigene innenpolitische Stabilität seines Landes, zum anderen aber auch für eine regionale Sicherheitsorganisation habe. Es machte damit deutlich, dass ein Beitritt zu einem regionalen Paktsystem nur nach vorher erfolgter Aufrüstung stattfinden könne.

Die USA interpretierten dies, dass eine verstärkte US-Militärhilfe eine *condicio sine qua non* für eine Mitgliedschaft Irans in der regionalen Sicherheitsorganisation wäre.<sup>767</sup>

Im September 1955 wurde von iranischer Seite eine Liste mit Forderungen an das US-amerikanische Außenministerium kommuniziert, in dem der Shah noch einmal deutlich machte, daß im Sinne eines *quid pro quo* wirtschaftliche und militärische Hilfe im Falle einen Beitritts seines Landes zum Bagdad-Pakt erwartete.

Anfang Oktober sorgte jedoch ein Waffenlieferungsabkommen zwischen Ägypten und der Tschechoslowakei für Aufsehen in der Region. Die USA, die die ganze Zeit über eine iranische Partizipation am Bagdad-Pakt befürwortet hatten, sorgten sich angesichts dieses Waffendeals um die Stabilität in der Region und eine mögliche Ausweitung des sowjetischen Einflusses. Dulles argumentierte damit, dass *„we still have great hopes that the new relationship between the USSR and Egypt can be held to a minimum of significance. Such hopes would be abruptly ended if we should urge Iran to join the Baghdad Pact.“*<sup>768</sup>

Innerhalb der US-Administration entstand eine Diskussion, inwieweit die USA weiterhin auf einen Beitritt des Irans drängen sollten, was vor allem vom Verteidigungsministerium und den Vereinigten Stabschefs propagiert wurde, oder ob die USA zurückhaltender agieren sollten, wie Dulles es vorschlug.

In der Zwischenzeit hatte sich jedoch der iranische Shah entschieden und verkündete am 8. Oktober 1955, dass sein Land dem Bagdad-Pakt beitreten werde. Es ist jedoch zu erwähnen, dass, obwohl der Shah vorher die USA und Großbritannien über diesen Schritt informiert hatte und beiden Ländern gleichzeitig zu Erkennen gegeben hatten, dass er eine positive Reaktion

---

<sup>767</sup>Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 254.

<sup>768</sup>Zit. nach Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 117.

von ihrer Seite erwarteten könne, diese schließlich nur von britischer Seite öffentlich gemacht wurde. Obwohl Dulles zwar eine Erklärung seitens der USA veröffentlichen ließ, in der das amerikanische Interesse an der territorialen Integrität des Irans zum Ausdruck gebracht wurde, fehlte jedoch jeglicher Hinweis auf spezifische Hilfen weder wirtschaftlicher noch militärischer Art. Dennoch trat der Iran am 3. November 1955 offiziell dem Bagdad-Pakt bei.

Damit war die Initiierungsphase dieser neuen Verteidigungsorganisation für den Mittleren Osten nahezu abgeschlossen. Eigentlich waren noch zwei weitere Länder als Mitglieder vorgesehen, doch weder Jordanien noch die USA traten diesem Bündnis bei. Während der Nicht-Beitritt Jordaniens das Ergebnis des inter-arabischen Konfliktes war, der an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden kann, ist die Entscheidung der USA nicht Mitglied des Bagdad-Paktes zu werden, von größerer Bedeutung, waren doch die USA die „*inspirer*“ und „*the hidden organizer*“<sup>769</sup> des neuen Bündnisses.

Die Reaktionen der USA auf den Vertragsabschluss zwischen dem Irak und der Türkei waren durchweg positiv. Doch im Gegensatz zu Großbritannien, dass einem Beitritt zu dem Bagdad-Pakt nicht nur nicht abgeneigt war, sondern diesen auch auf wenig spektakuläre Weise im Laufe desselben Jahres noch vollzog, war das amerikanische Verhalten in dieser Frage ambivalent. Immer wieder war die Möglichkeit, dass die USA sich dem Bagdad-Pakt anschließen könnten, Gegenstand hochrangiger Diskussionen innerhalb der US-Administration. Dulles selbst hatte bereits im Januar 1955 US-amerikanisches Interesse an einem eventuellen Beitritt der USA signalisiert.<sup>770</sup>

Im März schließlich präsentierte der amerikanische Botschafter im Irak, Waldemar J. Gallman, eine Auflistung von Gründen, die für einen raschen Beitritt sprachen:

- (1) Der Bagdad-Pakt sei, wie von den USA gefordert, ein „*indigenous agreement*“, aber die Bildung eines effektiven Verteidigungspaktes erfordere geradezu die Teilnahme der USA.
- (2) Die Teilnahme der USA würde als „*potent centrifugal force*“ dienen und weitere Staaten der Region zur Mitgliedschaft führen.
- (3) Eine Mitgliedschaft der USA könnte als Beweis für den Willen der USA dienen, die freie Welt zu verteidigen.
- (4) Eine Teilnahme erhöhe natürlich auch den US-Einfluss in der Region.<sup>771</sup>

---

<sup>769</sup> Persson, Magnus, Great Britain, S. 274.

<sup>770</sup> vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 245.

<sup>771</sup> Gallman, Waldemar J. (1964), *Iraq Under General Nuri*. My Recollections of Nuri al Said, 1954-1958. Baltimore, S. 57-58.

In einem Memorandum vom Juni 1955 verdeutlichte das US-Außenministerium jedoch, welche Haltung es in dieser Frage einnahm:

*[...] US is not at present in a position to formally associate itself with the Baghdad Pact, the US for the time being should establish liaison with and coordinate its bilateral military assistance programs in the area with the military planning organization to be set up under the Baghdad Pact.*<sup>772</sup>

Desweiteren hinderte eine Nichtmitgliedschaft die USA auch nicht daran, Einfluss nehmen zu wollen auf die konkrete Ausgestaltung eines organisatorischen Unterbaus:

*The US should inform the UK that, while the US will not at the outset become a member of the Pact, it has following suggestions regarding organizational procedures: the Council of Ministers might meet periodically; rather than having a joint planning staff established and the Pact, the Military Representatives of the Council members might meet periodically to coordinate their country plans and exchange views (SEATO model); a small secretariat might be established, but a command organization does not seem in order.*<sup>773</sup>

Gerade aus Sicht der regionalen Bagdad-Pakt-Staaten, Iran, Irak und Türkei wurde verstärkt auf einen Beitritt der USA gehofft. So erklärt der irakische Botschafter in den USA, Khalidy:

*“The pact was suggested by the American Secretary of State, and that the nations involved were so weak that nothing could be gained unless the United States joined the pact. [...] that when the pact was organized, they had expected the U.S. to join.”*<sup>774</sup>

Doch das US-Außenministerium blieb seiner Linie treu und verfolgte trotz Drängen dieser Staaten weiterhin seine Strategie eines Nichtbeitritts: *“The Secretary replied that, although the United States welcomes the Pact, supports it, and hopes to be able to strengthen it through military assistance to its various members, it is not possible for the United States formally to adhere at this time.”*<sup>775</sup>

---

<sup>772</sup> Memorandum of Conversation, 30. Juni 1955, Subject Files 1954-1962, Policy Planning Council, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>773</sup> Memorandum of Conversation, 30. Juni 1955, Subject Files 1954-1962, Policy Planning Council, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

<sup>774</sup> Memorandum for the Chairman, Joint Chiefs of Staff, by Vice Admiral Strube, Washington, 20. Dezember 1955, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

<sup>775</sup> Memorandum of Conversation, Department of State, Washington, 20. Oktober 1955. In: *FRUS*. 1955-1957, XII, S. 175.



Das hieß also keine Mitgliedschaft, aber Unterstützung.<sup>776</sup> Das US-Außenministerium begründete seine Haltung stets mit den möglichen negativen Folgen, die solch ein Beitritt auf das Ansehen der USA unter den arabischen Staaten in der Region haben würde und mit dem schwelenden arabisch-israelischen Konflikt. Es wurde befürchtet, dass wenn die USA offiziell Mitglied des Bagdad-Pakts werden würden, Israel auf den Abschluss eines bilateralen Verteidigungsbündnisses mit den USA drängen würde und diese Forderung auch im US Senat als Bedingung für die Ratifikation des Bagdad-Pakts Beitritts gestellt würde.<sup>777</sup> Dies geschah auch gegen Bestrebungen der Vereinigten Stabschefs, auf einen Beitritt der USA hinzuwirken: „*the Joint Chiefs of Staff have on several occasions expressed views to point out the military advantages of early United States adherence to the Baghdad Pact [...]*“.<sup>778</sup>

So argumentierten die Militärs, dass, auch wenn die USA kein formaler Bündnispartner sei, es vor dem Hintergrund, dass die USA die Gründung des Bagdad Pakts als regionales Verteidigungsarrangement vorangetrieben hatten nur logisch sei, „*that we will continue to provide increased moral and material support to such an arrangement as it grows [...]*“.<sup>779</sup> Desweiteren wollten sie die militärischen Planungen der Bagdad Pakt-Staaten überwachen und damit gleichzeitig auch den eigenen Einfluss auf diese vergrößern.<sup>780</sup>

Das Verteidigungsministerium und die Stabschefs konnten sich aber mit ihren Überlegungen nicht durchsetzen, so dass die USA zu keiner Zeit offizielles Mitglied des Bagdad-Pakts wurden.

Dennoch konnte sich Eisenhower nicht vollständig den Forderungen verschließen. Schließlich sah auch er, dass gerade nach der Suez-Krise die USA ein stärkeres Engagement in der Region unter Beweis stellen müsste, wollte sie nicht eine Ausweitung eines sowjetischen Einflusses hinnehmen. Da aus seiner Sicht ein Beitritt zum Bagdad-Pakt nicht durchsetzbar wäre, entschloss sich der US-Präsident im Kongress die Zustimmung zu einer unilateralen Absichtserklärung zu gewinnen. In einer Erklärung an den US-Kongress am 5. Januar 1957, die verbunden war mit einer „Besonderen Botschaft an den Kongress über die Lage im Mittleren Osten“ stellte Präsident Eisenhower klar, dass jede Regierung, die durch

---

<sup>776</sup> Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 246.

<sup>777</sup> Vgl. Memorandum for the Secretary of Defense, 30. November 1956, Department of Defense Subseries, Subject Series, Records 1952-1961, Office of the Staff Secretary, *White House Office*, DDEL; Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 145.

<sup>778</sup> Memorandum for the Secretary of Defense, 23. März 1956, Presidential Subseries, Special Assistant Series, Office of the Special Assistant for National Security Affairs, Records 1952-1961, *White House Office*, DDEL.

<sup>779</sup> Memorandum for Admiral Cassidy, JCS, 11. April 1956, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

<sup>780</sup> Vgl. Memorandum for Admiral Cassidy, JCS, 11. April 1956, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

kommunistische Staaten angegriffen würde, von den USA militärische und wirtschaftliche Unterstützung erhalten würde. In einer Resolution des US-Kongresses vom 9. März 1957 billigte das Parlament diese sogenannte Eisenhower-Doktrin und autorisierte den Präsidenten mit den Staaten des Mittleren Ostens zu kooperieren und diese im Kampf gegen den internationalen Kommunismus zu unterstützen. Diese Erklärungen des Präsidenten und des US-Kongresses stellen eine unilaterale Garantie für die Staaten des Mittleren Ostens, aber besonders natürlich für die Mitgliedsländer des Bagdad-Pakts dar.<sup>781</sup>

1959 schloss die USA mit der Türkei, dem Iran und Pakistan – den Mitgliedsstaaten der aus dem Bagdad-Pakt hervorgegangenen CENTO – bilaterale Militärabkommen, in denen die USA dem jeweiligen Partner im Falle eines Angriffs versicherte, „*to take such appropriate action, including the use of armed forces, as may be mutually agreed upon*“ und „*to continue furnishing them with military and economic assistance*.“<sup>782</sup>

---

<sup>781</sup> Vgl. King, James E. Jr. (1959), Collective Defense: The Military Commitment. In: Wolfers, Arnold (Hg.), *Alliance Policy in the Cold War*. Baltimore, S. 106 (103-145)

<sup>782</sup> Hadley, Guy (1971), *CENTO – The forgotten Alliance*. A Study of the Central Treaty Organization. Sussex, S. 7.

#### 4.5.2 Der Vertrag des Bagdad-Pakts

Da der türkisch-irakische Pakt über gegenseitige Kooperation, der sogenannte Bagdad-Pakt, die Grundlage für die Verteidigungs- und Sicherheitsorganisation desselben Namens, dem später Großbritannien, Pakistan und der Iran beitraten, sehr allgemein gehalten wurde, ist es schwierig eine präzise Formulierung der Inhalte vorzunehmen.

Die Hauptaussage des Vertragstexts findet sich in Artikel 1. Dort vereinbaren die Signatarstaaten gemäß Art. 51 der UN-Charta eine Verpflichtung zur Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Diese Vereinbarung sollte entsprechend in zukünftig noch zu schließenden Abkommen spezifiziert werden.

Dies fand schließlich Anwendung auf die bilateralen Abkommen zwischen Großbritannien und dem Irak und den Verträgen über Zusammenarbeit, die die USA mit den regionalen Mitgliedern dieses Paktes abgeschlossen hatten.

Eine wie auch immer explizit formulierte Beistandsklausel im Falle eines Angriffes einer dritten Macht auf ein Mitgliedsland findet sich nicht im Vertragstext.

Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 6 eröffnet den unterzeichnenden Staaten die Möglichkeit, die feste Struktur des Bündnisses nach eigenen Wünschen auszugestalten.

Weiterhin wird in Art. 5 des Vertragstextes ausdrücklich darauf verwiesen, dass dieses Bündnis offen für den Beitritt weiterer Mitglieder der arabischen Liga oder anderer Staaten ist.

Später, auf dem ersten Treffen des Ministerrates des Bagdad-Pakts beschlossen die Mitgliedsstaaten eine Präzisierung des Bündniszieles. So vereinbarten die 5 Staaten *„to work in full partnership and with united purpose for peace and security in the Middle East, to defend their territories against aggression or subversion, and to promote the welfare and prosperity of the peoples in that region.“*<sup>783</sup>

---

<sup>783</sup> Zit. Nach: El Sayed, Raouf Abdel (1971), *The Baghdad Pact in world politics*. Diss. Genf, S. 128.

#### **4.5.3 Der Aufbau des Bagdad-Pakts**

Nachdem mit Pakistan das vierte Land Mitglied des Bagdad-Paktes geworden war, wurde gemäß Artikel 2 in Verbindung mit Art. 6 des Vertrags die Einrichtung eines ständigen Rates beschlossen. Auf dem ersten Treffen dieses Ministerrates, das vom 21. November bis zum 22. November 1955 in der irakischen Hauptstadt Bagdad stattfand, wurde u.a. über die weitere institutionelle Ausgestaltung des Bündnisses beraten. Bis auf Großbritannien, das durch seinen Außenminister Harold Macmillan vertreten war, berieten die Premierminister der teilnehmenden Staaten. Obwohl die USA nicht zum Kreis der Signatarstaaten gehörte, wurde es jedoch als Beobachter eingeladen und war durch den US-Botschafter im Irak, W. J. Gallman, und weitere Militärs vertreten.

An die Spitze des neugeschaffenen Bündnisses wurde der oben bereits erwähnte Ministerrat gestellt. Dieses Konsultationsforum sollte sich mit allen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Fragen beschäftigen, die einer gouvernementalen Entscheidung bedurften. Außerdem sollte er gegenüber den weiteren Untergliederungen weisungsbefugt sein. Auf Ministerebene sollte dieser Rat einmal im Jahr tagen. Bei weiteren Treffen sollten Beamte im Botschafterrang die Interessen der jeweiligen Staaten vertreten. Übereinstimmend wurde der irakische Premierminister zum Vorsitzenden des Rates für das Jahr 1956 ernannt. Danach sollte dieses Amt jährlich unter den Mitgliedsstaaten rotieren. Der Ministerrat wurde ermächtigt die militärischen, ökonomischen und militärischen Interessen der Mitgliedsstaaten zu diskutieren. Entscheidungen sollten aber einvernehmlich getroffen werden. Weiterhin oblag dem Ministerrat die Aufsicht über die anderen untergeordneten Institutionen und er war diesen gegenüber auch weisungsbefugt. Neben den Treffen auf Ministerebene wurden gleichzeitig Abgesandte als ständige Vertreter bestellt, die außerhalb der Ministerratssitzungen Treffen abhalten konnten, um alle Fragen in Bezug auf den Bagdad-Pakt zu diskutieren. Später wurde deren Macht erweitert, so dass dieses Gremium der Ständigen Vertreter die Arbeit der verschiedenen Komitees koordinieren sollte.

Den USA, obwohl ja nicht offizielles Mitglied des Bündnisses, wurde ein Beobachterstatus sowohl auf Ebene des Ministerrates, als auch auf der der Ständigen Vertreter zugestanden und sie partizipierten so gleichberechtigt an allen Diskussion.

Weiterhin wurde ein permanentes Sekretariat in Bagdad eingerichtet, dessen Hauptaufgabe in der Unterstützung der anderen Institutionen bestand. Über die Ausgestaltung dieses Sekretariats gab es Differenzen besonders zwischen Großbritannien, das dieses Sekretariat möglichst klein

und einfach halten wollte, und der Türkei, die es als koordinierende Institution mit exekutiven Vollmachten ausgestattet sehen wollte.<sup>784</sup>

Diesem zugeordnet gab es noch eine Reihe weitere Unterorganisationen.

Auf der unteren Ebene wurden vier Hauptkomitees geschaffen, die dem Rat auf unterschiedlichen Feldern zuarbeiten sollten. Dabei wurde beschlossen, dass diese Komitees auch offen für Staaten sein sollten, die am Frieden und der Stabilität der Region interessiert waren, aber nicht dem Bagdad-Pakt angehörten oder beitreten wollten. Bis auf die USA machte aber kein weiterer Staat Gebrauch von diesem Recht.

Auf Vorschlag Großbritanniens wurde ein Komitee eingerichtet, dass sich speziell mit wirtschaftlichen Fragen beschäftigten sollte. In dessen Fokus sollte die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung und Stärkung der Region stehen. Desweiteren sollte es auch offen für Nichtmitglieder sein, wodurch man sich erhoffte, die wirtschaftliche Kooperation in der gesamten Region zu stärken.

Zusätzlich wurde ein Komitee für militärische Fragen etabliert, das die oberste Autorität in militärischen Fragen besaß, dem Ministerrat verantwortlich war, in dem die Stabschefs der Paktstaaten vertreten waren und das entweder aus eigener Initiative oder auf Wunsch des Ministerrates beraten sollte. Entgegen türkischen Wünschen nach einer stark ausgebildeten Organisation, auch auf militärischem Gebiet, waren vor allem die Briten daran interessiert, dieses Komitee für militärische Fragen nicht mit zu großen Kompetenzen auszustatten. Schließlich konnten sich die Briten mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Es wurde vereinbart, dass es keinerlei Bestrebungen geben sollte, eine integrierte Kommandostruktur aufzubauen.<sup>785</sup> Hauptaufgabe dieses Komitees war es dem Rat Vorschläge zu unterbreiten, wie die Verteidigung allgemein gestärkt werden sollte und welche Kooperationsanstrengungen unternommen werden sollten. Wie beim Rat arbeitete dieses Komitee auf zwei Ebenen. Zum einen gab es jährliche Treffen der Stabschefs der einzelnen Mitgliedsstaaten, zum anderen wurde ein permanenter Rat geschaffen, der aus militärischen Vertretern der Mitgliedsstaaten bestand und der für den täglichen Politikbetrieb die Verantwortung übernahm. 1957 wurde zusätzlich noch ein Planungsstab geschaffen, der für eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Armeen sorgen sollte. Weiterhin sollte es ein gemeinsames Sekretariat geben,

---

<sup>784</sup> Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 132-133.

<sup>785</sup> Vgl. Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 134-135.

das für die Koordinierung militärischer Fragen zuständig sein sollte und eine Sicherheitsorganisation. Gemeinsame Kommandostrukturen wurden dagegen nicht geschaffen.

Beschlossen wurden desweiteren die Einrichtung eines Komitees, das sich mit Fragen der Abwehr von Subversion beschäftige und ein gemeinsames Vorgehen koordinieren sollte und die Einrichtung eines Liaison-Komitees, das vor allem für den Informationsaustausch unter den Bündnisstaaten zuständig war. Umgesetzt wurden diese Beschlüsse allerdings erst auf dem nächsten Treffen des Ministerrates am 16. bis 19. April 1956 in Teheran.

Nach der Revolution im Irak im Juli 1958 wurde die Organisation des Bagdad-Pakts nach Ankara verlegt und gleichzeitig in Zentrale Paktorganisation (CENTO) umbenannt.<sup>786</sup>

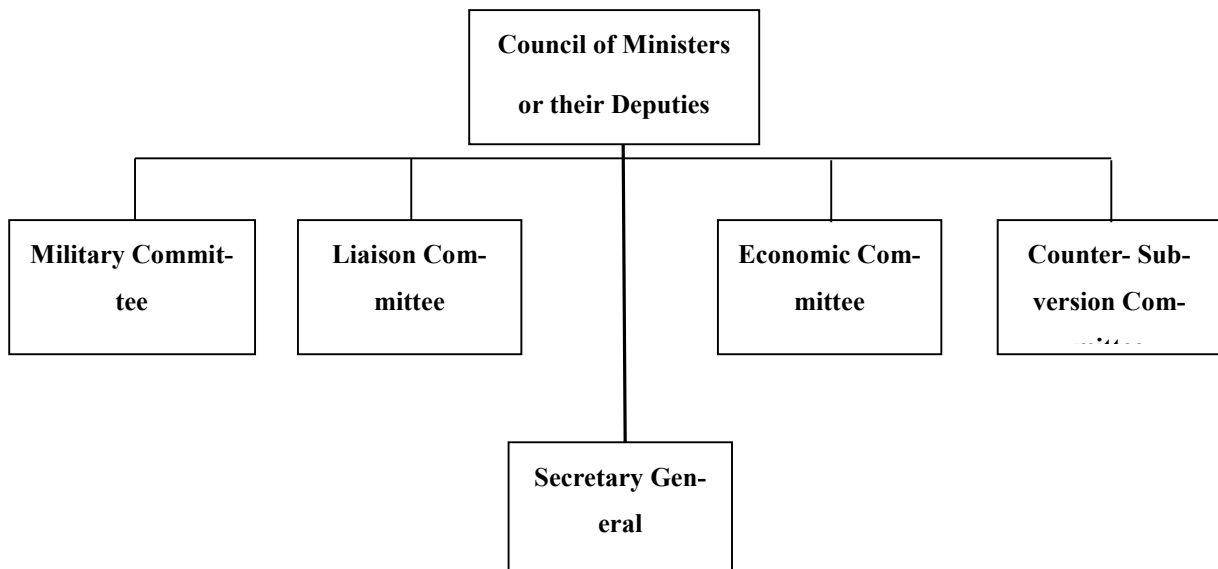


Abbildung 14: Die Organisationsstruktur des Bagdad Paktes

(nach Yesilbursa, Behcet K., The Baghdad Pact, S. 228.)

---

<sup>786</sup> El Sayed, Raouf Abdel, The Baghdad Pact in world politics, S. 129-134.

#### 4.5.4 Einordnung des Bagdad-Pakts in das US-amerikanische Bündnissystem

Tabelle 9: Vergleich der Beistandsverpflichtungen von OAS, NATO, ANZUS, SEATO und Bagdad-Pakt

OAS	NATO	ANZUS-Pakt	SEATO	Bagdad-Pakt
Art. 24:	Art. 5:	Art. 4:	Art. 4.1:	Art. 1:
Jede aggressive Handlung eines Staates gegen die territoriale Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder gegen die Souveränität oder politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates soll als ein aggressiver Akt gegenüber den anderen amerikanischen Staaten aufgefasst werden.	Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeden von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten. Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.	Jede Partei erkennt an, dass ein bewaffneter Angriff im pazifischen Gebiet auf eine Partei den eigenen Frieden und die eigenen Sicherheit bedrohen würde und erklärt, dass sie handeln wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen entsprechend ihrer Verfassung.  Jeder solche bewaffnete Angriff und alle getroffenen Gegenmaßnahmen werden unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemeldet. Alle Gegenmaßnahmen sind unverzüglich einzustellen, wenn der Sicherheitsrat die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um die internationale Sicherheit und den internationalen Frieden wiederherzustellen und zu erhalten.	Jeder Vertragspartner erkennt an, dass eine Aggression in Form eines bewaffneten Angriffs im Vertragsgebiet gegen einen der Partner oder gegen einen Staat oder ein Gebiet, das die Partner durch einstimmigen Beschluss hiernach bezeichnen können, seinen eigenen Frieden und seine Sicherheit bedrohen würde; jeder Partner sagt zu, dass er in einem solchen Falle Maßnahmen in Übereinstimmung mit seiner Verfassung treffen wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen. Über die unter diesem Paragraphen getroffenen Maßnahmen soll dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unverzüglich berichtet werden.  Art. 4.2: Wenn nach Ansicht einer der Vertragspartner die Unverletzlichkeit oder Integrität des Territoriums, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines Partner innerhalb des Vertragsgebietes oder eines anderen Staates oder Gebietes, auf das die Bestimmungen des Paragraphen 1 dieses Artikels zeitweilig Anwendung finden, in irgendeiner anderen Weise als durch bewaffneten Angriff bedroht ist oder durch irgendeine den Frieden des Vertragsgebietes gefährdende Tatsache oder Situation berührt oder bedroht wird, werden die Partner unverzüglich miteinander beraten, um die Maßnahmen zu vereinbaren, die für die gemeinsame Verteidigung getroffen werden.	In Übereinstimmung mit Art. 51 der UN-Charta verpflichten sich die Hohen vertragsschließenden Parteien zur Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Die genaue Ausgestaltung dieser Kooperation wird desweiteren in speziellen Abkommen untereinander spezifiziert.

Wie aus Tabelle 9 auf Seite 283 hervorgeht fällt der Vertragstext des Bagdad-Pakts gegenüber den Texten der anderen bisher von den USA geschlossenen Bündnissen auf dem amerikanischen Kontinent, in Europa, im Pazifik oder in Südostasien durch erhebliche Unterschiede auf.

Wie bei den anderen Bündnisverträgen sieht sich auch der Bagdad-Pakt eingebunden in die durch die UN-Charta definierte Internationale Ordnung und beruft sich an mehreren Stellen auf diese. So verpflichten sich u.a. die unterzeichnenden Parteien, zwischenstaatliche Konflikte nur friedlich gemäß den Bestimmungen der UN-Charta zu regeln. Der große Unterschied zu den bisher behandelten Verträgen ist aber das Fehlen eines wirklichen Beistandsparagraphen, der seine Mitglieder verpflichtet einen Angriff auf ein Mitgliedsland als Angriff auf alle anzuerkennen. In Art. 1 wird lediglich „Kooperation zu Sicherheit und Verteidigung“ verabredet.<sup>787</sup> Wie weit diese Form der Kooperation gehen würde und ob daraus eine Verpflichtung zum Beistand resultiert bleibt fraglich. Durch die unilateral verkündete Eisenhower-Doktrin, in der die USA u.a. auch den Staaten des Bagdad-Pakts Unterstützung im Falle eines Angriffes durch den kommunistischen Ostblock zusicherten, gab es zwar ein zweite Erklärung aus der sich eine gewisse Art von Beistandsverpflichtung herauslesen kann, doch ist festzuhalten, dass diese keineswegs den formalen Charakter besaß, wie sie z.B. in Art. 5 NATO-Vertrag stand.

---

<sup>787</sup> Vgl. Hadley, Guy, CENTO, S. 7.



#### 4.5.5 Die Entstehung des Bagdad-Pakts aus allianztheoretischer Sicht

Die Entstehung des Bagdad-Paktes und die Rolle, die die USA in diesem Prozess spielten, stellt eine Besonderheit dar. Obwohl gegründet von den drei regionalen Mächten Türkei, Iran und Pakistan erscheint es doch sehr unwahrscheinlich, dass diese drei Staaten sich zu diesem Bündnis zusammengeschlossen hätten, hätte es nicht die Initiative der beiden Großmächte USA und Großbritannien gegeben und hätten diese nicht im Vorfeld klar gemacht, dass sie diesen Pakt sowohl mit großzügigen militärischen als auch wirtschaftlichen Hilfen unterstützen würden.<sup>788</sup>

Die USA förderten die Gründung des Bagdad-Paktes in erster Linie aus Sorge um eine mögliche Expansion des sowjetischen Einflussgebietes auf diesem Gebiet. Wie aus den Berichten des Nationalen Sicherheitsrates hervorgeht, lag die kommunistische Bedrohung dabei weniger in der Möglichkeit eines direkten Angriffes, als vielmehr im ansteigenden subversiven Vorgehen.<sup>789</sup> Die Bedeutung des Mittleren Ostens speiste sich vor allem aus seinen gewaltigen Ölvorkommen und aus seiner geographischen Lage. Als Verbindungsglied zwischen Europa, Afrika und Westasien mit zahlreichen Kommunikationskanälen und Militärbasen war diese Region von besonderer strategischer Bedeutung.<sup>790</sup>

Nachdem sich in der US-Administration die Überzeugung durchgesetzt hatte, dass die Bedrohung durch die Sowjetunion eher langfristiger Natur war, stand die Frage der geeigneten Strategie für die Region des Nahen und Mittleren Ostens im Raum. Da die Verlegung eigener Truppen für Washington nicht zur Disposition stand, entschloss sich Eisenhower auf das Prinzip der atomaren Abschreckung und mobiler Einsatzkräfte, die durch die regionalen Staaten selbst gestellt würden, zu setzen. Die Bagdad-Pakt Initiative wurde zum politischen Ausdruck dieser neuen Strategie.<sup>791</sup> Die Auswahl möglicher Bündnispartner war stark bestimmt durch die Bündnisbereitschaft einzelner Staaten. Da sich z.B. mit den arabischen Staaten oder Ägypten, viele Länder einer Allianz mit den USA gegenüber verschlossen, wurde die Suche nach Staaten, die bereit waren, einen Pakt einzugehen, sehr stark geprägt von den oben dargestellten Überlegungen des Northern Tier-Ansatzes. Die Konzentration lag dabei mit Pakistan und der

---

<sup>788</sup> Vgl. Hadley, Guy, CENTO, S. 3.

<sup>789</sup> Vgl. Cohen, Michael J. (2005), *Strategy and Politics in the Middle East 1954-1960*. Defending the Northern Tier. London/New York, S. 23.

<sup>790</sup> Vgl. Persson, Magnus, Great Britain S. 328.

<sup>791</sup> Vgl. <sup>791</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 2.

Türkei auf zwei Staaten, die bereits durch andere Bündnisse, die SEATO und NATO, mit den USA verbunden waren.

Eigentlich hätte aus geographischen Gesichtspunkten weniger Pakistan als vielmehr Afghanistan als möglicher Partner in Betracht gezogen werden müssen, doch nach Einschätzung von Außenminister Dulles war Afghanistan zu rückständig. Außerdem zeigte sich Dulles nach seinen Reisen nach Pakistan begeistert von dessen militärischer Stärke und besonders der westlichen Orientierung. Dabei störte ihn wenig, dass Pakistans große Bereitschaft und Enthusiasmus für Bündnisse mit den USA weniger auf einer geteilten Sorge gegenüber der sowjetischen Gefahr beruhte, als vielmehr auf Pakistans Sorge vor dem indischen Nachbarn.<sup>792</sup> Die positive Haltung der Türkei beruhte auf dessen Erfahrungen mit den Westmächten und deren Unterstützung, als 1945 die Sowjetunion das Land mit Forderungen nach größerer Kontrolle über den Bosphorus sowie territorialen Zugeständnissen unter Druck gesetzt hatte. Seit dieser Zeit hatte die Türkei ihre neutrale Position aufgegeben und Anschluss an den Westen gesucht – was sich 1952 schließlich im NATO-Beitritt manifestierte. Der Beitritt des Iraks und des Irans ist vor allem auf die Furcht vor der Sowjetunion zurückzuführen. Es muss nicht zusätzlich betont werden, dass für alle regionalen Staaten natürlich auch die Aussicht auf massive Militär- und Wirtschaftshilfen durch die USA ein starkes Argument für den Beitritt zum Bagdad-Pakt war.<sup>793</sup>

Diese unterschiedliche Interessenlage sollte sich später als derartig bedeutsames Problem herausstellen, dass daran der Pakt zerbrechen sollte. So heißt es 1956 in einer Analyse des US-Admirals Cassidy an den Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs, Admiral Radford, über den Zustand des Bagdad-Pakts, dass dieser in einem schwierigen Fahrwasser geraten sei, da es zum einen an den notwendigen gemeinsamen Interessen, zum anderen aber auch an Erfahrung mangle:

*These difficulties have been aggravated by honest difference of opinion in the Pact structure as to the nature of the military threat and the basic defensive concept to be adopted by the Pact countries in meeting this threat [...]. The Pact planners themselves suffer from lack of experience and detailed knowledge of modern military affairs.*

---

<sup>792</sup> <sup>792</sup> Cohen, Michael J., Strategy and Politics in the Middle East, S. 67.

<sup>793</sup> Persson, Magnus, Great Britain, S. 329.

Daher sei es notwendig „[...] for the United States to adhere officially to the Pact and to provide much needed leadership and guidance.“<sup>794</sup>

Die USA können also durchaus als Allianzinitiator charakterisiert werden. Michael Cohen spricht schließlich vom Bagdad-Pakt als „*US own brainchild*“<sup>795</sup>. Doch waren interessanter die USA es, die dann nicht als Vollmitglied beitraten, sondern sich damit begnügten einen Beobachterstatus zu haben und nur in einigen Komitees mit vollen Rechten vertreten zu sein. Schon durch die diplomatischen Aktivitäten im Vorfeld der eigentlichen Bündnisverhandlungen wird deutlich, dass die USA und Großbritannien wie „Paten“ während des gesamten Prozess agierten, die vor allem Druck auf die Türkei ausübten, auf Pakistan mit dem Vorschlag einer Allianz zuzugehen. Auch waren es die beiden Westmächte, die „entschieden“, dass der anvisierte Pakt auf einem Bündnis zwischen diesen beiden Regionalmächten basieren sollte.<sup>796</sup>

Während der Verhandlungen über den Bagdad-Pakt waren die USA nicht unmittelbar beteiligt, schließlich waren es doch der Irak und die Türkei, die über einen Militärpakt konferierten. Obwohl die USA selber keinerlei Anstalten unternahmen, eigene Vertragsentwürfe zu entwickeln, waren sie doch über alle Phasen und die einzelnen Entwürfe, die von der Türkei und dem Irak gemacht waren, im Bilde und kommentierten diese. Das US-Außenministerium stimmte sich dabei eng mit dem britischen Außenministerium ab. Trotz des Nichtbeitritts beeinflussten die USA doch in starkem Maße diese und die weiteren Verhandlungen über den Pakt: „*Dulles had never intended that the indigenous states of the region should act on their own initiative, without first consulting the US. He was determined to manipulate the Middle East players, even if from the wings.*“<sup>797</sup> In der Öffentlichkeit sollte jedoch auf jeden Fall alles dafür getan werden, die Rolle der USA zu verdecken. Grund dafür war die Sorge, dass ein offen vom Westen initiiertes Pakt in der Region antikolonialistische Tendenzen schüren würde.

Das Verhandlungsergebnis wird daher auch im Wesentlichen als Erfolg für die britische, US-amerikanische und türkische Politik angesehen. Die Tatsache, dass die Türkei während der Aushandlung effektiven Druck auf die irakische Regierung ausübten konnte und so ihre Vorstellungen weitgehend durchsetzen konnte, spricht dafür, dass die Türkei sehr starke

---

<sup>794</sup> Memorandum for Admiral Admiral Cassidy, JCS, 11. April 1956, Admiral Radford, 1953-1957, Chairman's File, *Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff*, RG 218, NACP.

<sup>795</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 84.

<sup>796</sup> <sup>796</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 73, 76.

<sup>797</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 80.

Rückendeckung von Seiten der beiden westlichen Großmächte hatte. Brian H. Reid geht sogar soweit zu sagen, dass die Türkei wie ein „britischer Agent“<sup>798</sup> fungierte.

Die Frage eines US-Beitritts zum Bagdad-Pakt stand während seiner gesamten Gründungsphase im Raum. Wie angeführt propagierten dabei besonders die Vereinigten Stabschefs einen zügigen Beitritt, konnten sich jedoch damit nicht durchsetzen. Außenminister Dulles lehnte dieses Ansinnen mit Hinblick auf eine mögliche negative Reaktion der arabischen Staaten und negative Auswirkungen auf den Nahost-Konflikt ab, gleichzeitig begründete er dies aber auch mit der ablehnenden Haltung des US-Senats. Es kann davon ausgegangen werden, dass die außenpolitischen Argumente eher den Charakter von Alibiargumenten hatten, waren es doch augenscheinlich eher innenpolitische Faktoren, die die USA veranlassten, nicht Vollmitglied zu werden.<sup>799</sup> So scheint die Stimmung im US-Kongress nicht mehr förderlich für den Beitritt zu einem weiteren Bündnis gewesen zu sein:

*The new American attitude emanated partly from a feeling in Congress that further US adherence to anti-Soviet pacts could hamper the relative improvement in relations with Moscow in the post-Stalin era, undermine American influence in the still uncommitted countries of the so-called 'Third World', and limit Washington's manoeuvrability to meet Soviet tactics.*<sup>800</sup>

Der US-Administration war zudem bewusst, dass es für sie unmöglich sein würde, die notwendige Zustimmung für einen US-amerikanischen Beitritt zu erhalten, ohne gleichzeitig eine formale Sicherheitsgarantie für Israel abzugeben. Dies kam für Eisenhower jedoch nicht in Frage, würde dies doch das Ansehen der USA in der gesamten Region in Mitleidenschaft ziehen. Der Präsident scheute gerade im Wahljahr angesichts einer starken jüdischen Lobby eine Krise im israelisch-US-amerikanischen Verhältnis, zu der es unabwendbar gekommen wäre, wenn die USA dem Bagdad-Pakt beigetreten wären ohne gleichzeitig Israel eine Kompensation anzubieten.<sup>801</sup> Der Einfluss Israel-freundlicher Kongressmitglieder darf nicht vernachlässigt werden. Das Weiße Haus wollte verhindern, dass im Zuge einer dann anstehenden Ratifikationsdebatte im Senat womöglich seine gesamte Politik für die Region des Nahen und Mittleren Ostens in den Fokus parteipolitischer Auseinandersetzungen kommen würde.<sup>802</sup> Sogar der enge Verbündete Großbritannien wirft der Eisenhower-Administration vor,

---

<sup>798</sup> Reid, Brian H. (1988), The 'Northern Tier' and the Baghdad Pact. In: Young, John W. (Hg.), *The Foreign Policy of Churchill's Peacetime Administration 1951-1955*. Worcester, S. 160.

<sup>799</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 106.

<sup>800</sup> Sinjian, Ara, *Turkey and her Arab Neighbours*, S. 116-117.

<sup>801</sup> Sinjian, Ara (2001), *Turkey and her Arab Neighbours*, S. 117.

<sup>802</sup> Vgl. Campell, John C. (1960), *Defense of the Middle East*. Problems of American Policy. New York, S. 60.

nur aus Angst vor der jüdischen Lobby im Kongress einen Beitritt zum Bagdad-Pakt nicht in Betracht zu ziehen.<sup>803</sup>

Dies hinderte Eisenhower jedoch nicht daran, weiterhin enge Beziehungen zum Pakt zu unterhalten und wie erwähnt, in einzelnen Komitees, wie dem Militärkomitee, einen Sitz mit allen Rechten eines Vollmitglieds einzunehmen. Vor diesem Hintergrund urteilt Michael Cohen, dass aus praktischer Sicht der Nichtbeitritt der USA zum Bagdad-Pakt nahezu irrelevant gewesen sei, da Washington trotzdem große finanzielle Mittel und militärische Hilfen bereitstellte und so mitentscheidend den Aufbau der militärischen Infrastruktur des Paktes aber besonders auch die Aufrüstung der Armeen der Mitgliedsländer vorantrieb.<sup>804</sup>

Bei ihren Überlegungen zur Unterstützung des Bagdad-Pakts ließen sich die USA vor allem von materiellen Faktoren, wie der geographischen Lage, leiten. Eine Identifikation mit den anvisierten Bündnispartnern fand nicht statt. Dies schien vor dem Hintergrund wie diese Region in der US-Administration gesehen wurde, auch kaum möglich. Der Nahe und Mittlere Osten, die „Terra Incognita“, wie Beisner schreibt<sup>805</sup>, gehörten lange Zeit nicht zu den Interessenschwerpunkten der USA. Dies spiegelt sich allein schon darin wider, dass erst 1953 mit Außenminister Dulles ein Spitzendiplomat die Region bereiste. Der öffentliche Diskurs über diesen Teil der Welt war beherrscht von einer Perzeption einer „schwachen“ Region, von „Rückständigkeit“ und „Tradition“. Beherrscht wurde die Sichtweise oftmals von mit dem Term „Orientalism“ umschriebenen Einstellungen. Die dort lebenden Menschen wurden entsprechend als „emotional“ und „irrational“ beschrieben.<sup>806</sup> Aus amerikanischer Sichtweise wurde allgemein von einem „*oriental mind*“<sup>807</sup> gesprochen, der wenig rational sei und es in Verhandlungen schweren würde, zu einem Ergebnis zu kommen. In einem Bericht des Außenministeriums über Zustände und Prognosen für den Mittleren Osten heißt es 1953: „*The Middle Eastern states do not have the strength to stand alone in the modern world or the capacity to cope with their own problems. [...] Ineffective governments and inadequately developed resources still make outside support essential to Middle Eastern stability.*“<sup>808</sup> Dass

---

<sup>803</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 86.

<sup>804</sup> <sup>804</sup> Cohen, Michael J., *Strategy and Politics in the Middle East*, S. 216.

<sup>805</sup> Beisner, S. 213.

<sup>806</sup> Jacobs, Matthew F. (2011), *Imaging the Middle East. The Building of an American Foreign Policy, 1918-1967*. Chapel Hill, S. 9.

<sup>807</sup> Heiss, Mary Ann (2001), *Real Man Don't Wear Pajamas: Anglo-American Cultural Perceptions of Mohammed Mossadeq and the Iranian Oil Nationalization Dispute*. In: Hahn, Peter L./ Heiss, Mary Ann (Hg.), *Empire and Revolution. The United States and the Third World Since 1945*. Columbus, S. 187.

<sup>808</sup> National Intelligence Estimate, Conditions and Trend in the Middle East Affecting US Security, 15. Januar 1953, Record Set of National Intelligence Estimates, Special Estimates, and Special National Intelligence Estimates 1950-1954, Records of the Bureau of Intelligence and Research, *General Records of the Department of State*, RG 59, NACP.

diese Überzeugungen einer Rückständigkeit der Staaten des Mittleren Ostens und ihr Bedürfnis nach Anleitung auch noch während des Prozesses der Schaffung des Bagdad-Pakts virulent waren, mag eine Erklärung dafür sein, dass die USA wie selbstverständlich die Rolle des „Paten“ übernahmen, die Verhandlungen initiierten und im Hintergrund auch ihre Vorstellungen durchsetzten.

## 5 Die Bedeutung der Einflussvariablen „*White Supremacy*“

Von 1945 bis Ende 1955 etablierten die USA ein Netz von Allianzen, das mit der OAS den amerikanischen Kontinent, mit der NATO das europäische Festland, mit dem ANZUS-Bündnis den Südpazifik, mit der SEATO den Südostasiatischen Raum und mit dem Bagdad-Pakt den Nahen Osten abdeckte. Nach annähernd 200 Jahren, in denen sich alle US-Präsidenten der von George Washington ausgesprochenen Warnung, die USA nicht in das aus seiner Sicht dekadente europäische Allianzsystem hineinziehen zu lassen, angeschlossen hatten, hatte das Vorgehen nach dem Zweiten Weltkrieg schon Anzeichen einer „*Pactomania*“<sup>809</sup>. Alle diese Bündnisse hatten vor allem ein Ziel: die Eindämmung des auf Expansion ausgerichteten kommunistischen Blocks und die enge Bindung dieser Regionen und Bündnispartner an die USA. Eine vergleichende Analyse förderte zutage, dass Washington bei der Wahl der jeweiligen Bündnisstrukturen äußerst unterschiedlich vorging: während die Organisation Amerikanischer Staaten und die NATO multilateral aufgebaut wurden, gilt dies weit weniger für das ANZUS-Bündnis, die SEATO und den Bagdad-Pakt. Während der Beistandsparagraph bei der NATO am schärfsten formuliert wurde und gleichzeitig umfangreiche militärische Strukturen mit einem integrierten Kommando aufgebaut wurden, sind die weiteren Beistandsparagraphen weniger konkret formuliert.

Eine Analyse der Entstehungsgeschichten der verschiedenen Bündnisse hat zu Tage gefördert, dass nicht ohne weiteres von einer wirklichen „Bündnissystemstrategie“ insofern gesprochen werden kann, als dass damit ein konsequenter und unabhängig von anderen Faktoren verfolgter Politikansatz verbunden werden kann. Insofern wäre es falsch anzunehmen, dass Präsident Truman bereits bei der Bildung der OAS den Abschluss weiterer Allianzsysteme für die anderen Weltregionen ins Auge gefasst hatte. Es zeigte sich vielmehr, dass es meist konkrete außenpolitische Anlässe gab, die in den USA den Anstoß zu einem Bündnis gaben. Die OAS entstand im Umfeld des Endes des Zweiten Weltkrieges und der Notwendigkeit einer Neuordnung der Welt. Die Gründung der NATO kann vor dem Hintergrund des im Zusammenhang mit dem Coup d'état immer deutlich zu Tage tretenden Expansionsbestrebungen der Sowjetunion gesehen werden. Der ANZUS-Pakt kann nicht losgelöst von den Verhandlungen um den japanischen Friedensvertrag betrachtet werden. Die

---

<sup>809</sup> Sherwood-Randall, Elizabeth (2006), *Alliances and American National Security*. Washington DC, S. 24.

Entstehung der SEATO kann auf die französische Niederlage im Indochinakrieg und das dortige Vordringen des Kommunismus zurückgeführt werden.

Auch der Bagdad-Pakt kann in Zusammenhang mit der Furcht vor einer Ausweitung der sowjetischen Einflussphäre auf den Nahen und Mittleren Osten gebracht werden. Diese externen Faktoren triggerten in den US-Administrationen ein Gefühl des Bedrohtseins, bedroht durch die kommunistische Sowjetunion. Dies kann explizit und direkter Natur sein, wie im Fall der NATO oder SEATO, es kann aber auch eher von indirektem Charakter sein, wie z.B. beim ANZUS-Bündnis. Daher können mit Ausnahme der OAS auch alle Bündnisse als Kalte-Kriegs-Bündnisse bezeichnet werden, auch wenn bei den einzelnen Bündnissen nur im Falle der SEATO ein eindeutiger Bezug zur Abwehr „kommunistischer Gefahr“ zumindest von Seiten der USA explizit aufgeführt wurde. Einzig die OAS, genauer gesagt die Akte von Chapultepec mit der Beistandsverpflichtung, die später in die OAS inkorporiert wurde, kann nicht unmittelbar in diesem Zusammenhang gesehen werden. Erst später, Ende der 40er Jahre und Anfang der 50er Jahre, wurde auch die OAS aus US-amerikanischer Perspektive zu einem Bündnis gerichtet gegen kommunistischen Einfluss. Obwohl es also keine einheitliche und durchgängige Politikplanung zum Aufbau der Allianzen gab, gab gleichwohl das systemische Element den Gefahren in den jeweiligen Regionen nicht alleine zu begegnen, sondern auf die Stärke kollektiver Sicherheitsmechanismen abzustellen.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Allianzverträge (s. Tabelle 10, S. 293) verdeutlicht, dass die USA mit sehr verschiedenen Vorstellungen in die einzelnen Vertragsverhandlungen gegangen waren und sehr differenzierte Bündnisverträge abschlossen. Auch wenn Formulierungen nicht immer dieselbe Bedeutung haben, wie der Geist, in dem diese Verträge abgestimmt wurde, und die Vertragswirklichkeit, ist ein Vergleich der hier untersuchten Bündnisverträge im Hinblick auf die einzelnen Beistandsformeln interessant und wichtig. Wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, besitzen die OAS und die NATO die explizitesten Beistandsformeln. Dort wird in Art. 24 OAS-Vertrag bzw. Art. 5 NATO-Vertrag definiert, dass ein Angriff auf einen Mitgliedsstaat der Allianz von den Verbündeten als Angriff auf alle zu werten ist. Beide Verträge verpflichten die anderen Länder dem angegriffenen Staat zu Hilfe zu kommen – wobei kein Staat zum Einsatz von militärischer Gewalt gezwungen werden kann.

Die im ANZUS-Pakt und im SEATO-Vertrag enthaltenen Bestimmungen sind dagegen weniger eindeutig. Dort heißt es nur, dass ein Angriff auf ein Mitglied der Allianz nur als Bedrohung für die eigene Sicherheit und den eigenen Frieden anzusehen ist.



Tabelle 10: Übersicht über die Beistandsparagrafen in den Bündnisverträgen von OAS, NATO, ANZUS, SEATO und Bagdad Pakt

OAS	NATO	SEATO	ANZUS-Pakt	Bagdad-Pakt
Art. 24:	Art. 5:	Art. 4.1:	Art. 4:	Art. 1:
Jede aggressive Handlung eines Staates gegen die territoriale Integrität oder Unverletzlichkeit des Territoriums oder gegen die Souveränität oder politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates soll als ein aggressiver Akt gegenüber den anderen amerikanischen Staaten aufgefasst werden.	Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeden von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten. Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.	Jeder Vertragspartner erkennt an, dass eine Aggression in Form eines bewaffneten Angriffs im Vertragsgebiet gegen einen der Partner oder gegen einen Staat oder ein Gebiet, das die Partner durch einstimmigen Beschluss hiernach bezeichnen können, seinen eigenen Frieden und seine Sicherheit bedrohen würde; jeder Partner sagt zu, dass er in einem solchen Falle Maßnahmen in Übereinstimmung mit seiner Verfassung treffen wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen. Über die unter diesem Paragraphen getroffenen Maßnahmen soll dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unverzüglich berichtet werden.  Art. 4.2:  Wenn nach Ansicht einer der Vertragspartner die Unverletzlichkeit oder Integrität des Territoriums, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines Partner innerhalb des Vertragsgebietes oder eines anderen Staates oder Gebietes, auf das die Bestimmungen des Paragraphen 1 dieses Artikels zeitweilig Anwendung finden, in irgendeiner anderen Weise als durch bewaffneten Angriff bedroht ist oder durch irgendeine den Frieden des Vertragsgebietes gefährdende Tatsache oder Situation berührt oder bedroht wird, werden die Partner unverzüglich miteinander beraten, um die Maßnahmen zu vereinbaren, die für die gemeinsame Verteidigung getroffen werden.	Jede Partei erkennt an, dass ein bewaffneter Angriff im pazifischen Gebiet auf eine Partei den eigenen Frieden und die eigenen Sicherheit bedrohen würde und erklärt, dass sie handeln wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen entsprechend ihrer Verfassung.  Jeder solche bewaffnete Angriff und alle getroffenen Gegenmaßnahmen werden unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemeldet. Alle Gegenmaßnahmen sind unverzüglich einzustellen, wenn der Sicherheitsrat die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um die internationale Sicherheit und den internationalen Frieden wiederherzustellen und zu erhalten.	In Übereinstimmung mit Art. 51 der UN-Charta verpflichten sich die Hohen vertragsschließenden Parteien zur Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Die genaue Ausgestaltung dieser Kooperation wird desweiteren in speziellen Abkommen untereinander spezifiziert.

Diese Formulierung ist natürlich weit weniger verpflichtend, schließlich ist es ein qualitativer Unterschied für einen Staat, ob er eine Aktion als „Angriff“ auf sich selbst oder nur als „Bedrohung“ wertet. Während ein Angriff zumeist automatisch eine militärische Gegenreaktion durch den Angegriffenen mit sich bringt, lässt eine Bedrohung mehr Spielraum. Eine Ausnahme stellt der Bagdad-Pakt dar, der keine klar formulierte Beistandsklausel, sondern nur eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit enthält.

Doch nicht nur bei dem Beistandsparagrafen sind erhebliche Unterschiede auszumachen. Dies gilt auch für die jeweilige Organisationsstruktur, die für die einzelnen Bündnisse gewählt wurde. Zeigt sich der multilaterale Charakter aller hier untersuchten Bündnisse auch daran, dass exekutive Institutionen, meist mit einem Rat der Außenminister an der Spitze, geschaffen wurden, so sind doch die einzelnen Strukturen sehr unterschiedlich. Am deutlichsten ist die enge Zusammenarbeit bei der NATO mit ihrer integrierten Kommandostruktur im militärischen Bereich ausgeprägt. Eine derartige militärische Zusammenarbeit findet sich bei keiner anderen Organisation. Die militärische Kooperation innerhalb der anderen Allianzen ist weit weniger ausgeprägt.

Wie herausgearbeitet besaßen die USA nur mit Lateinamerika und mit Europa lange zurückreichende sehr intensive Beziehungen. Im Falle Lateinamerikas konnte Washington nicht nur auf annähernd 200 Jahre intensiver Bemühungen zu einer Integration auf dem amerikanischen Kontinent aufbauen, die bereits eine Reihe von Organisationen geschaffen hatten, sondern hatte auch selber bereits Anfang des 19. Jahrhunderts mit der Formulierung der Monroe-Doktrin seine nationalen Sicherheitsinteressen klar ausgedrückt. Mit Europa verbanden die USA nicht nur ihre Entstehungsgeschichte, sondern auch sehr intensive Kooperationserinnerungen während der letzten beiden Weltkriege. In den anderen Regionen, im Pazifik, in Südostasien und im Mittleren Osten gab es diese schon länger bestehenden Verbindungen nicht. Diese Regionen waren bis zum Zweiten Weltkrieg geprägt vor allem durch die europäischen Kolonialmächte und erst im Zuge ihres Niedergangs übernahmen die USA mehr und mehr deren Rolle. Gleichzeitig reflektieren die Formulierungen des ANZUS-Paktes, der SEATO und des Bagdad-Paktes zudem den sekundären Status, den diese Regionen in der Welt der nationalen Interessen der USA verglichen vor allem mit Europa einnahmen.<sup>810</sup> Während die USA mit den europäischen Staaten also nicht nur weitgehend auf Augenhöhe verhandelten, zudem auch bereit waren, einen dezidiert multilateralen NATO-Vertrag abzuschließen und integrierte Kommandostrukturen im militärischen Bereich aufzubauen,

---

<sup>810</sup> Vgl. King, James, Collective Defense, S. 107.

behandelten sie ihre Verbündeten vor allem in Südostasien und im Mittleren Osten analog einer „Patron-Klient-Beziehung“<sup>811</sup>. Eine Patron-Klient-Beziehung ist gekennzeichnet durch eine asymmetrische Macht- und Ressourcenverteilung zwischen dem Patron und seinem Klienten. Diese asymmetrische Verteilung ließe sich auch für das Verhältnis zwischen der USA und Europa nach dem Zweiten Weltkrieg feststellen.

Hier zeigt sich der Vorteil, den der Miteinbezug des Faktors „Kultur“ bzw. „Identität“ bei der Analyse der unterschiedlichen Allianzen mit sich bringt.

Es mutet unverständlich an, dass trotz der reichen Fülle an Literatur über die US-Außenpolitik die Bündnissystempolitik insgesamt doch bisher so wenig Beachtung fand, und dass trotz der Einsicht, dass „*one cannot begin to understand U.S. foreign policy during this century [20. Jahrhundert, Anm. d. A.]without contemplating race and racism*“<sup>812</sup> die bisherigen Analysen diesen Faktor als Erklärungsvariable vernachlässigt haben. Diese Lücke schloss die vorliegende Arbeit, indem sie deutlich vor Auge führte, wie stark Vorstellungen einer *White Supremacy* Eingang in den politischen Kontext auch der Administrationen unter Präsident Truman und Präsident Eisenhower fanden und wie sehr diese bündnispolitische Überlegungen mitprägten.

Die nationale Identität der USA und ihrer politischen Entscheidungsträger war Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre noch stark geprägt von dem Glauben an eine *White Supremacy*. In den USA zeigte sich dies natürlich besonders an dem immer noch bestehenden Jim-Crow System und der damit verbundenen Diskriminierung der afroamerikanischen Bevölkerung. Aber auch die anderen Minderheiten in den USA erfuhren Diskriminierung. Latinos, eingewanderte Asiaten oder Einwanderer aus dem Mittleren Osten wurde die Anerkennung „Amerikaner zu sein“ verwehrt. Die angelsächsisch geprägte Kultur der USA ließ die Brücke über den Atlantik nach Europa leichter schlagen und erhielt ihre Festigkeit und Beständigkeit durch die US-amerikanischen Perzeptionen von einer kulturellen Affinität zwischen den USA und Europa, die sich speiste aus einer gemeinsamen Geschichte, gemeinsamen Werte und der europäischen Abstammung. Gegenüber den anderen Weltregionen, Südostasien, dem Pazifik oder dem Mittleren Osten, konnte dieser Brückenschlag nicht gelangen, gab es doch keinerlei Faktoren, die eine Identifizierung mit diesen ermöglicht hätten können. Diese Regionen wurden als „fremd“ und die Menschen in diesen Ländern als „fremde“ wahrgenommen. Aber nicht nur fremd. Trotz ihres öffentlichen Bekenntnisses eine antikoloniale Großmacht zu sein, die sich für das Selbstbestimmungsrecht der Völker einsetzt, teilten in der USA in der

---

<sup>811</sup> Vgl. Persson, Magnus, Great Britain, S. 44-45.

<sup>812</sup> Horne, Gerald, Race from Power, S. 303.

Nachkriegsperiode sowohl die Gesellschaft als auch die politischen Akteure viele Stereotype und Einstellungen, die typischerweise von den alten Kolonialmächten auf dem europäischen Kontinent zur Legitimierung ihrer Kolonialherrschaft vorgebracht wurden: Rückständigkeit, kulturelle Unterlegenheit und die angebliche Sehnsucht nach Führung sind hier nur einige Schlagwörter. Lateinamerika stellt in dieser Hinsicht eine Besonderheit dar. Gab es auf der einen Seite aufgrund der geographischen Nähe eine gemeinsame Geschichte seit etlichen Jahrzehnten, kam es doch nicht zur Ausbildung einer „kollektiven Identität“. Grund dafür mag der zu große Unterschied zwischen der protestantischen, angelsächsischen Kultur der USA auf der einen Seite und der katholischen, spanisch-geprägten Kultur des südamerikanischen Kontinents sein.

Der Vorteil den der in dieser Arbeit zu Grunde gelegte Ansatz einer umfassenden Theorie bietet ist, dass die verschiedenen Variablen in unterschiedlicher Art und Weise interagieren. Die materiellen und ideationalen Faktoren sind zwar miteinander verbunden, dennoch ist die jeweilige Kombination der Faktoren in konkreten Situationen verschieden. „*[These, Anm. d. A.] explanations are complementary rather than mutually exclusive, may be hard to distinguish empirically, and in some cases there might not even be any fact of the matter to distinguish at all.*“<sup>813</sup> Es wird nicht derselbe Fehler gemacht, wie er typischerweise z.B. im Realismus anzutreffen ist, dass auf einen Kausalitätsfaktor bei ihren Erklärungen abgestellt wird. „Kultur“ und „Identität“ sollen gerade nicht als einzige Erklärungsfaktoren herangezogen werden, sondern im Zusammenspiel mit anderen.

„*Collective identities matter*“ – denn diese beeinflussen nicht nur das Denken der Akteure, sondern auch deren Interessen.

---

<sup>813</sup> Fearon, James/ Wendt, Alexander (2001), *Rationalism Versus Constructivism. A Skeptical View*. Stanford, S. 29.

## 6 Bibliographie

### Unveröffentlichte Primärquellen:

Dwight D. Eisenhower Library, Abilene, Kansas (DDEL)

*Eisenhower Papers*: White House Central Files.

*John Foster Dulles Papers*: JFD-JMA Chronological Series.

*John Foster Dulles Papers*: White House Memoranda Series.

*Papers as President*: NSC Series.

*White House Office*: National Security Council Staff Papers.

*White House Office*: Office of the Special Assistant for National Security Affairs,  
Records 1952-1961.

*White House Office*: Office of the Staff Secretary.

Harry S. Truman Library, Independence, Missouri (HSTL)

*Dean Acheson Papers*: Memoranda of Conversation File 1949-1953.

*Records of the American Institute of Public Opinion*, 1945-1951.

*Truman Papers*: National Security Council Meeting Files.

*Truman Papers*: President's Secretary's Files.

National Archives at College Park, MD (NACP)

*General Records of the Department of State* (RG 59)

Bureau of Far Eastern Affairs: Southwest Pacific Desk Files:

Executive Secretariat: Conference Files, 1949-1963.

Executive Secretariat: Regional and Country Operation Files, 1953-1961, Far  
East to Germany.

Policy Planning Council: Asia, Alphabetical Files 1948-1961

Policy Planning Council: Subject Files 1954-1962.

Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to Southeast Asia and the Geneva Conference, 1954.

Records of the Bureau of Intelligence and Research.

Records Relating to the Mutual Security Assistance Program (Far East), 1949-1954.

Records of the Philippines and Southeast Asia Division: Regional Affairs Subject Files.

*Records of the U.S. Joint Chiefs of Staff* (RG 218)

Chairman's File: Admiral Radford, 1953-1957.

National Archives Building, Washington DC (NAB)

*Congressional Records*. U.S. Senate.

### **Veröffentlichte Regierungsdokumente und Dokumentensammlungen**

Bureau of Census. Internetadresse: <http://www.census.gov/prod/99pubs/99statab/sec31.pdf>,

Revisionsdatum: 29.02.2012.

Columbia Oral History Interview with Chester Bowles (1963), Chester Bowles Papers, Box 396, Folder 177, 480. Yale University Library, New Haven.

Eisenhower, Dwight D., State of the Union, 2. Februar 1953. Internetadresse:

[http://www.eisenhower.archives.gov/all\\_about\\_ike/speeches/1953\\_state\\_of\\_the\\_union.pdf](http://www.eisenhower.archives.gov/all_about_ike/speeches/1953_state_of_the_union.pdf), Revisionsdatum: 06.10.2011.

Kay, Robin (Hg.) (1985), *Documents on New Zealand External Relations*. Band 3. Wellington.

United States. *Congressional Records*. U.S. Senate. Washington D.C.

United States. Department of State (1946), *Blue Book on Argentina*: consultation among the American republics with respect to the Argentine situation. Washington D.C

United States. Department of State (1974), *Foreign Relations of the United States 1948*, Band III: Western Europe. Washington D.C.

United States. Department of State (1976), *Foreign Relations of the United States 1949*,

Band I: National security affairs, foreign economic policy, Washington D.C.

United States. Department of State (1975), *Foreign Relations of the United States 1949*,

Band VII: The Far East and Australia, 2. Teil. Washington D.C.

United States. Department of State (1977), *Foreign Relations of the United States 1950*,

Band III: Western Europe. Washington D.C.

United States. Department of State (1981), *Foreign Relations of the United States 1950*,

Band IV: Central and Eastern Europe. Washington D.C.

United States. Department of State (1976), *Foreign Relations of the United States 1950*,

Band VI: East Asia and the Pacific. Washington D.C.

United States. Department of State (1977), *Foreign Relations of the United States 1951*,

Band VI: Asia and the Pacific, 1. Teil. Washington D.C.

United States. Department of State (1984), *Foreign Relations of the United States 1952-1954*,

Band XII: East Asia and the Pacific, 1. Teil. Washington D.C.

United States. Department of State (1982), *Foreign Relations of the United States 1952-1954*,

Band XIII: Indochina, 1. Teil. Washington D.C.

United States. Department of State (1991), *Foreign Relations of the United States 1955-1957*,

Band XII: Near East, Iran, Iraq. Washington D.C.

United States. Department of State (1949). *Bulletin*. Washington D.C.

United States. Hearing, 3. April 1948, Armed Services Committee of the United States

Senate, 80th Congress, 2nd Session. Washington D.C.

United States. Senate (1949), North Atlantic Treaty: Hearings Before the Committee on

Foreign Relations, 81st Congress, 1st Session. Washington D.C.

Vandenberg, Arthur H. Jr. (Hg.) (1952), *The Private Papers of Senator Vandenberg*.

Michigan.

## Biographien

Acheson, Dean (1969), *Present at the creation*. My years in the State Department. New York.

- Casey, Richard G. (1972), *Australian Foreign Minister: The diaries of R. G. Casey 1951-1960*. London,
- Connally, Tom (1954), *My name is Tom Connally*. New York.
- Eden, Anthony (1962), *The memoirs of Sir Anthony Eden*. Full Circle. London.
- Eisenhower, Dwight D. (1967), *At Ease: Stories I Tell to Friends*. New York.
- Gallman, Waldemar J. (1964), *Iraq Under General Nuri*. My Recollections of Nuri al Said, 1954-1958. Baltimore.
- Kennan, George F. (1968): *Memoirs*. 1925-1950. London.
- Spender, Percy (1969), *Exercises in Diplomacy*. The ANZUS Treaty and the Colombo Plan. Sydney.
- Truman, Harry S. (1956), *Memoirs of Harry S. Truman: Years of Trial and Hope 1946-1953*. 2. Band, Bungay/ Suffolk.

### **Zeitungsartikel**

- N. N., *New York Times*. 24. August, 1947.
- N.N., *New York Times*. 1. August 1954.
- N.N., *New York Herald Tribune*. 8. August 1954.
- N. N. (2003): Der Dreibund: Alte Chimären und eine neue Balance-Politik. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.02.2003.
- Schröder: Ich bin kein Achsenschnied (2003). In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 14.04.2003.
- Singer, W. (2000), Wahrnehmen, Erinnern, Vergessen. Über Nutzen und Vorteil der Hirnforschung für die Geschichtswissenschaft: Eröffnungsvortrag des 43. Deutschen Historikertages. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 28.09.2000.

### **Sekundärliteratur**

- Abrams, Dominic/ Hogg, Michael A. (1990), Introduction to the social identity approach. In: Dominic Abrams und Michael A. Hogg (Hg.), *Social identity theory*. Constructive and critical advances. New York, S. 1–9.



- Acheson, Dean (1949), Statement on the North Atlantic Treaty. In: Department of State Bulletin 20:508, S. 385.
- Acheson, Dean (1961), Fifty Years After. In: *Yale Review*. 51:1, S. 1-10.
- Achilles, Theodore C. (1979), Die Rolle der Vereinigten Staaten bei den Verhandlungen über das Atlantische Bündnis. In: *NATO-Brief*. 4, S. 11-14.
- Adler, Emanuel (1997), Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics. In: *European Journal of International Relations*. 3:3, S. 319–363.
- Albinski, Henry (1987), *ANZUS*. The United States, and Pacific Security. Lanham/ London.
- Alley, Roderic (1988), The Evolution of ANZUS. In: Bercovitch, Jacob (Hg.), *ANZUS in Crisis*. Alliance Management in International Affairs. London, S. 29-51.
- Alstein, Maarten van (2009), The meaning of hostile polarization: Intepretating the origins of the Cold War. In: *Cold War History*, 9:3, S. 301-319.
- Ambrose, Stephen E. (1984), *Eisenhower*. 2. Band, The President. London.
- Avery, Donald H./ Steinisch, Irmgard (2004), Industrialisierung und sozialen und politischen Folgen, 1877-1914. In: Lösche, Peter/ Ostermann, Anja (Hg.), *Länderbericht USA*. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Frankfurt Main, S. 78–108.
- Baily, Samuel (1976), *The United States and the Development of South America, 1945-1975*. New York.
- Baker, Richard (1991), Implications for Relationship. In: Ders. (Hg.), *Australia, New Zealand, and the United States*. Internal Changes and Alliance Relations in the ANZUS States. New York, S. 231-258.
- Barringer, Herbert R./ Gardner, Robert W./ Levin, Michael J. (1993), *Asians and Pacific Islanders in the United States*. New York.
- Beisner, Robert L. (2006), *Dean Acheson*. A Life in the Cold War. Oxford.
- Bergad, Laird W./ Klein, Herbert S. (2010), *Hispanics in the United States*. A Demographic, Social, and Economic History, 1980-2005. New York.
- Bergsmann, Stefan (1996), *Warum entstehen Bündnisse?*. Sinzheim.
- Berkowitz, Bruce (1983), Realignment in International Treaty Organizations. In: *International Studies Quarterly* 27:1, S. 77–96.

- Berman, William C. (1970), *The Politics of Civil Rights in the Truman Administration*. Columbus.
- Berndt, Uwe (1995), *Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)*. Von der Legitimationskrise zur Wiederbelebung als Regime zur Staatsstreichprävention. Diss., Freiburg.
- Betts, Raymond F. (2004), *Decolonization*. New York/ London.
- Bierhoff, Hans-Werner (2000), *Sozialpsychologie*. Stuttgart.
- Bonacich, Edna (1984), Asian Labor in the Development of California and Hawaii. In: Cheng, Lucie/ Bonacich, Edna (Hg.), *Labor immigration under capitalism*. Asian workers in the United States before World War II. Berkeley, S. 130–185.
- Borstelmann, Thomas (1999), Jim Crow's Coming Out: Race Relations and American Foreign Policy in the Truman Years. In: *Presidential Studies Quarterly*. 29:3, S. 549–569.
- Borstelmann, Thomas (2003), *The Cold War and the color line*. American race relations in the global arena. Cambridge, Mass.
- Brands, Henry W. (1986), India and Pakistan in American Strategic Planning 1947-1954. The Commonwealth as Collaborator. In: *Journal of Imperial and Commonwealth History*. 15:1, S. 41-54.
- Brandt, Niels (1971), *Das Interamerikanische Friedenssystem*. Idee und Wirklichkeit. Hamburg.
- Brinkley, Douglas (1992), *Dean Acheson: The cold war years, 1953-71*. New Haven.
- Brock, Lothar (1975), *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA. Meisenheim/Glan.
- Brock, Lothar (1978), Die Funktion der OAS für die Rechtfertigung der Lateinamerika-Politik der USA. In: *Politische Vierteljahresschrift*. 19:1, S. 3-22.
- Buckley, Roger (2002), *The United States in the Asia-Pacific since 1945*. Cambridge: Cambridge.
- Burk, Robert (1984), *The Eisenhower Administration and Black Civil Rights*. Knoxville.
- Burnett, Alan (1988), *The A-NZ-US Triangle*. Canberra.

- Busse, Nikolas (2000), *Die Entstehung von kollektiven Identitäten*. Das Beispiel der ASEAN-Staaten. Baden-Baden.
- Buszynski, Leszek (1983), *SEATO: The Failure of an Alliance Strategy*. Singapur.
- Buszynski, Leszek (2004), *Asia Pacific security*. Values and identity. London/ New York.
- Caldwell, Dan (1971), The Negroization of the Chinese Stereotype in California. In: *Southern California Quarterly* 53:2, S. 123–131.
- Cameron, Allen (1956), *Viet-Nam Crisis*. A Documentary Crisis 1940-1956. Ithaca.
- Campell, John C. (1960), *Defense of the Middle East*. Problems of American Policy. New York.
- Chan, Sucheng (2000), *Asian Americans*. An interpretative history. New York.
- Chang, Gordon H. (2001), Asian Americans and Politics: Some Perspectives From History. In: Ders. (Hg.), *Asian Americans and politics*. Perspectives, experiences, prospects. Washington, DC, S. 13–38.
- Checkel, Jeffrey T. (1998), The Constructivist Turn in International Relations Theory. In: *World Politics*. 50:2, S. 324–348.
- Chetty, Lakshmana A. (1988), *India and Seato: a study in India's approach to military alliances*. Diss., Madras.
- Chomsky, Noam (2005), *At war with Asia*. Oakland.
- Cohen, Warren (2000), *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*. New York.
- Cohen, Michael J. (2005), *Strategy and Politics in the Middle East 1954-1960*. Defending the Northern Tier. London/New York.
- Connell-Smith, Gordon (1966), *The Inter-American System*. London.
- Conroy, Hilary et al. (2008), *West Across the Pacific*. American Involvement in East Asia from 1898 to the Vietnam War. Youngstown.
- Cook, Don (1989), *Forging the Alliance*. NATO 1945 – 1950. London.
- Crone, Donald (1993), Does Hegemony Matter? Reorganization of the Pacific Political Economy. In: *World Politics*. 45:4, S. 501-525.

- Czempiel, Ernst-Otto (2003), *Weltpolitik im Umbruch*. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen. München.
- Daniels, Roger (1968), *The politics of prejudice*. The anti-Japanese movement in California, and the struggle for Japanese exclusion. New York.
- Dinnerstein, Leonard/ Nichols, Roger L./ Reimers, David M. (2003), *Natives and strangers*. A multicultural history of Americans. New York.
- Dower, John W. (1993), *War without mercy*. Race and power in the Pacific War. New York.
- Downs, Roger/ Stea David (1982), *Kognitive Karten*. Die Welt in unseren Köpfen. New York.
- Dudziak, Mary (1988), Desegregation as a cold war imperative. In: *Stanford Law Review* 41:61, S. 61-120.
- Dudziak, Mary L. (2002), *Cold War civil rights*. Race and the image of American democracy. Princeton.
- Duignan, Peter J./ Gann, L. H. (1998), *The Spanish Speakers in the United States*. A History. Lanham.
- Duignan, Peter J. (2000), *NATO: Its Past, Present, and Future*. Stanford.
- Dulles, John F. (1952), Security in the Pacific. In: *Foreign Affairs*. 30:2, S. 175-187.
- Edwards, Peter/ Tow, William (2001), Introduction. In: *Australian Journal of International Affairs*. 55:2, S. 167-174.
- Egerton, John (1995), *Speak now against the day*. The generation before the civil rights movement in the South. New York.
- Elman, Colin/ Fendius Elman, Miriam (Hg.) (2001), *Bridges and Boundaries*. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge/ London.
- El Sayed, Raouf Abdel (1971), *The Baghdad Pact in world politics*. Diss. Genf.
- Ewald, William (1981), *Eisenhower the President*. Crucial days 1951-1960. Englewood Cliffs.
- Farley, Reynolds (1984), *Blacks and Whites*. Narrowing the gap?. Cambridge.
- Feagin, Joe R./ Feagin, Clairece B. (2009), *Racial and ethnic relations*. Saddle River.
- Fearon, James/ Wendt, Alexander (2001), *Rationalism Versus Constructivism*. A Skeptical View. Stanford.

- Ferguson, Ronald F. (1996), Shifting Challenges: Fifty Years of Economic Change Toward Black-White Earnings Equality. In: Clayton, Obie (Hg.), *An American dilemma revisited*. Race relations in a changing world. New York, S. 76–111.
- Ferguson, Yale H. (1970), Reflections on the inter-American principle of non-intervention: a search for meaning in ambiguity. In: *Journal of Politics*. 32:3, S. 628-654.
- Fifield, Russel H. (1063), *Southeast Asia in United States Policy*. New York.
- Finley, Keith M. (2008), *Delaying the dream*. Southern senators and the fight against civil rights, 1938-1965. Baton Rouge.
- Folly, Martin (1988), Breaking the Vicious Circle: Britain, The United States, and the Genesis of the North Atlantic Treaty. In: *Dipolmatic History* 12:1, S. 59-77.
- Forndran, Erhard (1991): *Die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa*. Erfahrungen und Perspektiven transatlantischer Beziehungen seit dem Ersten Weltkrieg. Baden-Baden.
- Francis, Michael J./ Power, Timothy J. (1990), South America. In: Dent, David W. (Hg.), *Handbook of political science research on Latin America: trends from the 1960s to the 1990s*. New York et al., S. 147-369.
- Freiberger, Thomas (2012), *Allianzpolitik in der Suezkrise 1956*. Bonn.
- Friedman, Hal (2001), *Creating an American Lake*. United States Imperialism and Strategic Security in the Pacific Basin, 1945-1947. Westport/ London.
- Fukuyama, Francis (1992), *Das Ende der Geschichte*. Wo stehen wir? München.
- Fürst, Andreas (1996): *Der US-Kongreß und die amerikanische NATO-Politik*. 1948 - 1989 ; eine Untersuchung zur Policy-Formierung von Außen- und Sicherheitspolitik. Diss., Sinzheim.
- Gaddis, John L. (1977), Korea in American Politics, Strategy, and Diplomacy, 1945-1950. In: Nagai, Yonosuke/ Iriye, Akira (Hg.), *The Origins of the Cold War in Asia*. New York, S. 277-298.
- Gaddis, John L. (1982), *Strategies of Containment*. a critical appraisal for postwar American national security policy. New York.
- Gaddis, John L. (2005), *Strategies of Containment*. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War. Oxford.

- Gallicchio, Marc (1988), *The Cold War Begins in Asia*. American East Asian Policy and the Fall of the Japanese Empire. New York.
- Gannon, Francis X. (1982), Globalism versus regionalism: U.S. policy and the OAS. In: *Orbis* 26:1, S. 195-221.
- Gardner, Michael R. (2002), *Harry Truman and civil rights*. Moral changes and political risks. Carbondale.
- Gerold, Rainer (1971), *Die Sicherung des Friedens durch die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)*. Berlin.
- Gienow-Hecht, Jessica C. E. (2000), Shame on US? Academics, Cultural Transfer, and the Cold War - A Critical Review. In: *Diplomatic History*. 24:3, S. 465–494.
- Gnehm, Edward (2001), ANZUS: the alliance through American eyes. In: *Australian Journal of International Affairs*. 55:2, S. 161-165.
- Goldberg, David Theo (Hg.) (1999), *Anatomy of racism*. Minneapolis.
- Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. (1993), Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: Dies. (Hg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs: Institutions, and Political Change*. Ithaca/ London.
- Gould, Lewis L. (2005), *The most exclusive club*. A history of the modern United States Senate. New York.
- Gould, Stephen J. (1996), *The mismeasure of man*. New York.
- Greiner, Christian et al. (2003), *Die NATO als Militärallianz*. Strategie, Organisation und nukleare Kontrolle im Bündnis 1949 bis 1959. München.
- Guglielmo, Thomas A./ Lewis Earl (2003), Changing Racial Meanings. Race and Ethnicity in the United States, 1930-1964. In: Ronald H. Bayor (Hg.): *Race and ethnicity in America*. A concise history. New York, S. 167–192.
- Habig, Helmut (1973), *Die Seato und das Völkerrecht*. Diss., Würzburg.
- Hacke, Christian (2002): *Zur Weltmacht verdammt*. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush. München.
- Hadley, Guy (1971), *CENTO – The forgotten Alliance*. A Study of the Central Treaty Organization. Sussex.

- Haftendorn, Helga (1997), Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung. In: Dies. (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 11–33.
- Haines, Gerald K. (1977), Under the eagle's wing: the Franklin Roosevelt administration forges an American hemisphere. In: *Diplomatic History* 1:4, S. 373-388.
- Han, Henry H. (1987), *Problems and prospects of the Organization of American States*. Perceptions of the member states' leaders. New York et al.
- Hänggi, Heiner (1998), Sozialer Konstruktivismus als globale Brücke? Zur jüngsten Debatte in der Disziplin der Internationalen Beziehungen. In: *Bulletin der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*. 1, S. 32–41.
- Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker (2004), *Theories of international regimes*. Cambridge.
- Hauser, Gunther (2008), *Die NATO – Transformation, Aufgaben, Ziele*. Frankfurt am Main.
- Heindel, Richard H./ Kalljarvi, Thorsten V./ Wilcox, Francis O. (1949), The North Atlantic Treaty in the United States Senate. In: *The American Journal of International Law*. 43:4, S. 633-665.
- Heiss, Mary Ann (2001), Real Man Don't Wear Pajamas: Anglo-American Cultural Perceptions of Mohammed Mossadeq and the Iranian Oil Nationalization Dispute. In: Hahn, Peter L./ Heiss, Mary Ann (Hg.), *Empire and Revolution*. The United States and the Third World Since 1945. Columbus, S. 178-194.
- Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (1993): Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO. In: *Security Studies* 3:1, S. 3-43.
- Hemmer, Christopher/ Katzenstein Peter J. (2000): Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. In: *International Organization* 56:3, S. 575–607.
- Henrikson, Alan (1980), The Geographical “Mental Maps” of American Foreign Policy Makers. In: *International Political Science Review*. 1:4, S. 495–530.
- Hero, Rodney E. (1992), *Latinos and the U.S. Political System*. Two-Tiered Pluralism. Philadelphia.

- Herz, Mônica (2011), *The Organization of Amercian States (OAS)*. Global governance away from the media. London.
- Hess, Gary (1990), The American Search for Stability: SEATO Structure and Containment. In: Warren I. Cohen und Akira Iriye (Hg.), *The great powers in East Asia, 1953-1960*. New York, S. 272–295.
- Higham, John (1998), *Strangers in the land*. Patterns of American nativism, 1860 - 1925. New Brunswick..
- Hilsman, Roger (1959), On NATO Strategy. In: Wolfers, Arnold (Hg.), *Alliance Policy in the Cold War*. Baltimore, S. 146-183.
- Hing, Bill Ong (1995), *Making and remaking Asian America through immigration policy, 1850 - 1990*. Stanford.
- Hing, Bill Ong (2004), *Defining America Through Immigration Policy*. Philadelphia.
- Honegger, Claude (1982), *Friedliche Streitbeilegung durch regionale Organisationen*. Theorie und Praxis der Friedenssicherungs-Systeme der OAS, der Liga der Arabischen Staaten und der OAU im Vergleich. Diss., Zürich.
- Hopf, Ted (2002), *Social construction of international politics*. Identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca.
- Horne, Gerald (1999), Race from Power: U.S. Foreign Policy and the General Crisis of “White Supremacy”. In: Hogan, Micheal J. (Hg.), *Ambiguous legacy: U.S. foreign relations in the “American Century”*. Cambridge, Mass.
- Huisken, Ron (2001), *ANZUS: Life After 50*. Alliance Management in the 21st Century. Canberra.
- Hunt, Michael H. (1987), *Ideology and US foreign policy*. New Haven.
- Hunt, Michael, Conclusions: the Decolonization Puzzle in US Policy – Promise versus Performance\*. In: Ryan, David/ Pungong, Victor (2000), *United States and Decolonization*, S. 220.
- Huntington, Samuel ( 1998), *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*. New York.
- Hyman, Herbert H./ Sheatsley, Paul B. (1956), Attitudes toward Desegregation. In: *Scientific American*. 195:6, S. 35–39.



- Hyman, Herbert H./ Sheatsley, Paul B. (1964), Attitudes towards Desgregation. In: *Scientific American*. 211:1, S. 16–23.
- Ireland, Timothy P. (1981), *Creating the Entangling Alliance*. The Origins of the North Atlantic Treaty Organization. Westport.
- Iriya, Akira (1991), Culture and International History. In: Hogan, Michael J./ Paterson, Thomas G. (Hg.), *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge, S. 214-225.
- Isaacs, Harold (1980), *Scratches on Our Minds: American Views of China and India*. New York.
- Isaacson, Walter/ Thomas, Evan (1986), *The wise men*. Six friends and the world they made : Acheson, Bohlen, Harriman, Kennan, Lovett, McCloy. New York.
- Jabber, Paul (1981), *Not by war alone*. Security and Arms Control in the Middle East. Berkeley.
- Jacobs, Matthew F. (2011), *Imaging the Middle East*. The Building of an American Foreign Policy, 1918-1967. Chapel Hill.
- Jaynes, Gerald D./ Williams, Robin M. (1989), *A Common destiny*. Blacks and American society. Washington, D.C.
- Jensen, Stefan (1999), *Erkenntnis - Konstruktivismus - Systemtheorie*. Einführung in die Philosophie der konstruktivistischen Wissenschaft. Opladen.
- Jepperson, Ronald L./ Wendt, Alexander/ Katzenstein, Peter J. (1996), Norms, Identity, and Culture in National Security. In: Katzenstein, Peter J. (Hg.): *The culture of national security. Norms and identity in world politics*. New York, S. 33–75.
- Jervis, Robert (1997), *System effects*. Complexity in political and social life. Princeton, N.J: Princeton.
- Kahn, Michael (1992), Shattering the Myth About President Eisenhower's Supreme Court Appointments. In: *Presidential Studies Quarterly*. 22:1, S. 47-56.
- Kaplan, Lawrence S. (1993), Dean Acheson and the Atlantic Community. In: Brinkley, Douglas (Hg.), *Dean Acheson and the making of U.S. foreign policy*. Basingstoke, S. 28–54.
- Kaplan, Lawrence S. (1994), *NATO and the United States*. Updated Edition. New York.

- Kaplan, Lawrence S. (2007): *Nato 1948*. The birth of the Transatlantic Alliance. Lanham.
- Kaplan, Lawrence S. (2010): "To Keep the Americans In, the Russians Out, and the Germans Down": Europe's Way into the Alliance. In: Kremp, Werner (Hg.), *Entangling alliance*. 60 Jahre NATO. Trier, S. 21–39.
- Katzenstein, Peter (1996), Introduction. In: Ders. (Hg.), *The culture of national security*. Norms and identity in world politics. New York, S. 1-27.
- Keck, Otto (1997), Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen. In: Haftendorn, Helga (Hg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 35–56.
- Kennan, George (1999), Latin America as a Problem in United States Foreign Policy. In: LaRosa, Michael/ Mora, Frank O. (Hg.), *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Lanham, S. 123-134.
- Kim, Claire Jean (2001): The Racial Triangulation of Asian Americans. In: Chang, Gordon H. (Hg.), *Asian Americans and politics*. Perspectives, experiences, prospects. Washington D.C., S. 39–78.
- Kim, Hyung-Chan (1994), *A legal history of Asian Americans, 1790 - 1990*. Westport.
- King, James E. Jr. (1959), Collective Defense: The Military Commitment. In: Wolfers, Arnold (Hg.), *Alliance Policy in the Cold War*. Baltimore, S. 103-145.
- Korostelina, Karina V. (2007), *Social identity and conflict*. Structures, dynamics, and implications. New York.
- Krell, Gert (2009), *Weltbilder und Weltordnung*. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. Baden-Baden.
- Krenn, Michael L. (1999): *Black Diplomacy*. African Americans and the State Department, 1945-1969. Armonk.
- Kroef, Justus van der (1976), *The Lives of SEATO*. Singapur.
- Kutzner, Gerhard (1970), *Die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)*. Hamburg.
- Lake, David Allan (1999), *Entangling relations*. American foreign policy in its century. Princeton.
- Lakshmana Chetty A. (1988), *India and Seato*. Madras.

- Langley, Lester D. (1989), *America and the Americas*. The United States in the Western Hemisphere. Athens.
- Layne, Christopher (2001), US Hegemony and the Perpetuation of NATO. In: Carpenter, Ted G. (Hg.), *NATO Enters the 21st Century*. London, S. 59–91.
- Leffler, Melvyn (1992), *A Preponderance of Power*: National Security, the Truman Administration, and the Cold War. Stanford.
- Leffler, Melvyn (2001), Economics, Power and National Security: Lessons of the Past. In: Larres, Klaus/ Lane, Ann (Hg.), *The Cold War*. The Essential Reader. Oxford, S. 21-40.
- Leidhold, Wolfgang (1991), *Krise unter dem Kreuz des Südens*. Die Pazifische Inselregion und die internationale Sicherheit. Baden-Baden.
- Leuchtenburg, William E. (1991), The Conversion Of Harry Truman. In: *American Heritage* 42:7, S. 55–68.
- Leuchtenburg, William E. (2005), *The White House looks south*. Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman, Lyndon B. Johnson. Baton Rouge.
- Link, Werner, *Ohne Akzeptanz keine Hegemonie*: Der Irak-Konflikt als historische Wegscheide. Internetressource: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/Texte/Irak-Konflikt.pdf>, Revisionsdatum: 17.10.2011.
- Liska, George (1960), *The New Statecraft*. Foreign Aid in American Foreign Policy. Chicago.
- Liska, George (1968), *Nations in Alliance*. The Limits of Independence. Baltimore.
- Lippmann, Walter, Defense of the Atlantic World. In: *The New Republic*. 17. Februar 1917.
- Lippmann, Walter, America in the World. In: *Life*. 3. Juni 1940.
- Lippmann, Walter (1943), *U.S. Foreign Policy*: Shield of the Republic. Boston.
- Longley, Kyle (2002), *In the Eagle's Shadow*: The United States and Latin America. Wheeling.
- Loth, Wilfried/ Osterhammel, Jürgen (Hg.) (2000), *Internationale Geschichte: Themen – Ergebnisse – Aussichten*. München.
- Lubell, Samuel (1956), *The Future of American Politics*. New York.

- Lundestad, Geir (1999), "Empire" by Integration: The United States and European Integration. 1945-1996. In: Burk, Kathleen/ Stokes, Melvyn (Hg.), *The United States and the European Alliance since 1945*. Oxford.
- MacDonald, Douglas J. (1991), The Truman Administration and Global Responsibilities: The Birth of the Falling Domino Principle. In: Jervis, Robert/ Snyder, Jack L. (Hg.), *Dominoes and bandwagons*. Strategic beliefs and great power competition in the Eurasian rimland. New York, S. 112–144.
- Mariano, Marco (2010), Remapping America. Continentalism, Globalism, and the Rise of the Atlantic Community, 1939-1949. In: Ders. (Hg.), *Defining the Atlantic community*. Culture, intellectuals, and policies in the mid-twentieth century. New York, S. 71–87.
- Marks, Frederick W., III (1993), *Power and Peace*. The Diplomacy of John Foster Dulles. Westport/ London.
- Markus, Hazel/ Smith, Jeanne/ Moreland, Richard L. (1985), Role of the Self-Concept in the Perceptions of Others. In: *Journal of Personality and Social Psychology*. 49:6, S. 1494-1512.
- Martin, Lisa L. (1992), Interests, power, and multilateralism. In: *International Organization*. 46:4, S. 765–792.
- Masala, Carlo (2005), *Kenneth N. Waltz*. Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern. Baden-Baden.
- Massey, Douglas S./ Denton, Nancy A. (1994), *American Apartheid*. Segregation and the Making of the Underclass. Cambridge/ London.
- Manley, John F. (1973), The Conservative Coalition in Congress. In: *Behavioral Scientist*. 17, S. 223-47.
- Massing, Peter (1993), Interesse - ein Schlüsselbegriff der Politikwissenschaft. In: *Politische Bildung*. Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis. 26:2, S. 5–21.
- Mayers, David Allan (1988), George Kennan and the dilemmas of US foreign policy. New York.
- McCormick, Thomas J. (1982), Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History. In: *Reviews in American History*. 10:4, S. 318–330.

- McCormick, Thomas J. (1995), *America's half-century*. United States foreign policy in the Cold War and after. Baltimore.
- McCullough, David (1992), *Truman*. New York.
- McIntyre, William David (1995), *Background to the Anzus Pact*. Policy-making, strategy and diplomacy, 1945 - 55. Suffolk/ Christchurch.
- McMahon, Robert (1999), *The Limits of Empire*. The United States and Southeast Asia since World War II. New York.
- McMahon, Robert J. (2001), Introduction: The Challenge of the Third World. In: Hahn Peter L./ Heiss, Mary Ann (Hg.), *Empire and Revolution*. The United States and the Third World since 1945. Columbus.
- McMahon, Robert J. (2003), The United States and Southeast Asia in an Era of Decolonization, 1945-1965. In: Frey, Marc et al. (Hg.), *The Transformation of Southeast Asia*. Armonk/ London, S. 213-225.
- McPherson, Alan L. (2006), *Intimate ties, bitter struggles*. The United States and Latin America since 1945. Washington, DC.
- Mearsheimer, John J (1994/1995), The False Promise of International Institutions. In: *International Security* 19:3, S. 5–49.
- Mecham, J. Lloyd (1967), *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin.
- Meier, Lars (2008), Racism. In: Darity, William A., Jr. (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Band 7, Detroit, S. 44-47.
- Meyers, Reinhard (1997), Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen. In: Theo Stammen (Hg.), *Grundwissen Politik*. Frankfurt (Main), New York: Campus-Verl., S. 313–434.
- Miller, Francis P. (1941), The Atlantic Area. In: *Foreign Affairs*. 19, S. 727-728.
- Miller, Richard Lawrence (1986): *Truman*. The rise to power. New York.
- Miller, William L. (2012), *Two Americans*. Truman, Eisenhower, and a dangerous world. New York.

- Milloy, John C. (2006), *The North Atlantic Treaty Organization, 1948-1957. Community or Alliance*. London.
- Modelski, George (1962), *SEATO. Six Studies*. Melbourne: Cheshire.
- Moravcsik, Andrew (1992): *Liberalism and International Relations Theory*. CFIA Working Paper. Cambridge.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*. 31:4, S. 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1997), Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization*. 51:4, S. 513–553.
- Morgenthau, Hans J. (1974), *Scientific man versus power politics*. Chicago.
- Morgenthau, Hans J. (1963), *Macht und Frieden*. Grundlagen einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh: Bertelsmann.
- Morris, Aldon D. (1984), *The origins of the civil rights movement*. Black communities organizing for change. New York.
- Murswieck, Axel (2004), Gesellschaft. In: Lösche, Peter/ Ostermann, Anja (Hg.), *Länderbericht USA*. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Frankfurt Main, S. 594–697.
- Myrdal, Gunnar (1964), *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York.
- Naber, Nadine (2000), Ambiguous Insiders. An Investigation of Arab American Invisibility. In: *Journal of Ethnic and Racial Studies*. 23:1, S. 37-61.
- Nalty, Bernard C. (1986), *Strength for the fight*. A history of Black Americans in the military. New York/ London.
- Neustadt, Richard (1960), *Presidential Power*. The Politics of Leadership. New York.
- Newman, Dorothy Krall (1978), *Protest, politics, and prosperity*. Black Americans and white institutions, 1940-75. New York.
- Nichols, David (2007), *A Matter of Justice*. New York et al.
- Niebuhr, Reinhold (1965), *Man's nature and his communities*. New York.

- Omi, Michael/ Winant, Howard (1994), *Racial formation in the United States*. From the 1960s to the 1990s. New York.
- Ort, Alexander/ Bollinger, Klaus (1964), NATO, CENTO; SEATO, OAS. Imperialistische Paktsysteme. Berlin.
- Osgood, Robert E. (1962), *NATO*. The Entangling Alliance. Chicago.
- Osgood, Robert E. (1968), *Alliances and American Foreign Policy*. Baltimore/ London.
- Osgood, Kenneth A. (2006), Words and Deeds: Race, Colonialism, and Eisenhower's Propaganda War in the Third World. In: Statler, Kathy/ Johns, Andrew L. (Hg.), *The Eisenhower Administration, The Third World, And the Globalization of the Cold War*. Oxford, S. 3-26.
- Patterson, James (1972), *Mr. Republican*. Boston.
- Pemberton, Gregory (1987), *All the Way: Australia's Road to Vietnam*. Sydney.
- Persson, Magnus (1998), *Great Britain, the United, and the Security of the Middle East*. The Formation of the Baghdad Pact. Lund.
- Phuangkasem, Corrine (1973), *Thailand and SEATO*. Bangkok.
- Plummer, Brenda (1996), *Rising wind: Black Americans and U.S. foreign affairs, 1935-1960*. Chapel Hill.
- Pope Atkins, G. (1989), *Latin America in the international political system*. Boulder.
- Poser, Günter (1974), *Die NATO*. Werdegang, Aufgaben und Struktur des Nordatlantischen Bündnisses. München/ Wien.
- Pruessen, Ronald W. (2003), John Foster Dulles and Decolonization in Southeast Asia. In: Frey, Marc et al. (Hg.), *The Transformation of Southeast Asia*. International Perspectives on Decolonization. Armonk.
- Purifoy, Lewis (1976), *Harry Truman's China Policy*. New York.
- Ravenhill, John (1989), Political Turbulence in the South Pacific. In: Ravenhill, John (Hg.), *No longer an American lake? Alliance problems in the South Pacific*. Berkeley, S. 1–40.
- Ray, Jayanta Kumar (1977), *Public Policy and Global Reality*. Some Aspects of American Alliance Policy. New Dehli.

- Reid, Brian H. (1988), The 'Northern Tier' and the Baghdad Pact. In: Young, John W. (Hg.), *The Foreign Policy of Churchills Peacetime Administration 1951-1955*. Worcester, S. 159-179.
- Reid, Escott (1977), *Time of fear and hope*. The making of the North Atlantic treaty, 1947 - 1949. Toronto.
- Reiter, Dan (1994), Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past. In: *World Politics*. 46:4, S. 490-526.
- Reiter, Dan (1996), *Crucible of beliefs*. Learning, alliances, and world wars. Ithaca.
- Reynolds, David (2006), The Big Three and the Division of Europe, 1945-1948. In: ders. (Hg.), *From World War to Cold War: Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s*. Oxford/ New York, S. 267-290.
- Riker, William H. (1984), *The theory of political coalitions*. Westport.
- Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard (2008), *Internationale Organisationen*. Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse. Opladen.
- Roark, James L. et al. (2000): *The American promise*. A history of the United States. Boston.
- Robert, Geoffrey (2006), *Stalin's War*. From World War to Cold War. New Heaven/ London.
- Rosenau, James, Peripheral International Relationships in a More Benign World: Reflections on American Orientation toward ANZUS, in: Baker, Richard (1991), *Australia, New Zealand, and the United States*. Internal Changes and Alliance Relations in the ANZUS States. New York, S. 203-223.
- Ruge, Friedrich (1972), *Bündnisse*. In Vergangenheit und Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung von UNO, NATO, EWG und Warschauer Pakt. Frankfurt am Main.
- Ruggie, John (1992), Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: *International Organization*. 46:3, S. 561-598.
- Ruggie, John Gerard (1993), Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: John Gerard Ruggie (Hg.), *Multilateralism matters*. The theory and praxis of an institutional form. New York, S. 3-36.
- Ruggie, John Gerard (1994), Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War. In: *Political Science Quarterly*. 109:4, S. 553-570.



- Ryan, David, By Way of Introduction: the United States, Decolonization and the World System. In: Ryan, David/ Pungong, Victor (Hg.) (2000), *The United States and Decolonization. Power and Freedom*. Chippenham, S. 1-23.
- Sandler, Todd/ Cauley, Jon (1975), On the Economic Theory of Alliances. In: *Journal of Conflict Resolution*. 19:2, S. 330-348.
- Sanjian, Ara (2001), *Turkey and her Arab neighbours, 1953-1958*. A study in the origins and failure of the Baghdad pact. Chippenham.
- Schenk, Frithjof B. (2002), Mental Maps. Die Konstruktion von geographischen Räumen in Europa seit der Aufklärung. In: *Geschichte und Gesellschaft*. 28:3, S. 493-514
- Scheman, L. Ronald (1988), *The Inter-American Dilemma: The Search for Inter-American Cooperation at the Centennial of the Inter-American System*. Westport.
- Schimmelfennig, Frank (2010), *Internationale Politik*. Paderborn.
- Schlesinger, Arthur (1973), *The Imperial Presidency*. Boston.
- Schuman, Howard (1997), *Racial attitudes in America*. Trends and interpretations. Cambridge.
- Schweigler, Gebhard (2004), Außenpolitik. In: Lösche, Peter/ Ostermann, Anja (Hg.), *Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*. Frankfurt Main, S. 410–506.
- Schweller, Randall (1994), Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. In: *International Security*. 19:1, S. 72–107.
- Schweller, Randall L. (1998), *Deadly imbalances*. Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest. New York.
- Schweller, Randall (1999), Realism and Present Great Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Ressources. In: Kapstein, Ethan B./Mastanduno, Michael (Hg.), *Unipolar politics*. Realism and state strategies after the Cold War. New York, S. 28–68.
- Seidelmann, Reimund (1998), Außenpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*. München, S. 33–36.
- Sharbach, Sarah E. (1993), *Stereotypes of Latin America*. Press Images and U.S. Foreign Policy, 1920-1933. New York/ London.

- Sheatsley, Paul B. (1970), *White Attitudes Toward the Negro*. In: Parsons, Talcott et al. (Hg.), *The Negro American*. Boston.
- Sheehan, Michael (1997), *The balance of power*. History and theory. London.
- Shelley, Mack C., II (1983), *Permanent Majority*. The Conservative Coalition in the United States Congress. Alabama.
- Sherwood-Randall, Elizabeth (2006), *Alliances and American National Security*. Washington DC.
- Shoultz, Lars (1998), *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge, Mass.
- Shuckburgh, Evelyn (1986), *Descent to Suez*. London.
- Siedschlag, Alexander (1997), *Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik*. Beispiel internationale Sicherheit; theoretische Bestandsaufnahme und Evaluation. Opladen.
- Sinclair, Barbara (1989), *The transformation of the U.S. Senate*. Baltimore.
- Sitkoff, Harvard (2010), *Toward freedom land*. The long struggle for racial equality in America. Lexington.
- Slater, Jerome (1967), *The OAS and United States Foreign Policy*. Ohio.
- Sloan, Stanley R. (2010): *Permanent alliance?* NATO and the transatlantic bargain from Truman to Obama. New York.
- Slocum, Fred (2004), Racism, Racial Stereotypes and American Politics. In: Chin, Jean Lau (Hg.), *The Psychology of Prejudice and Discrimination*. Band 1, Westport, S. 61-93
- Smets, Paul (1970), *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak 1943-1972*. Band I, Brüssel.
- Smith, Jean (2012), *Eisenhower In War And Peace*. New York.
- Smith, Gaddis (1994), *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993*. New York.
- Snyder, Glenn H. (1997), *Alliance politics*. Ithaca.
- Steel, Ronald (2010), How Europe Became Atlantic. Walter Lippmann and the New Geography of the Atlantic Community. In: Mariano, Marco (Hg.), *Defining the Atlantic community*. Culture, intellectuals, and policies in the mid-twentieth century. New York, S. 13–27.

- Stephanson, Anders (1989), *Kennan and the art of foreign policy*. Cambridge, Mass.
- Stephanson, Anders (2000), Liberty or Death: The Cold War as US Ideology. In: Westad Odd A. (Hg.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*. London/Portland, S. 81-102.
- Stoetzer, O. Carlos (1993), *The Organization of American States*. Westport/London.
- Strong, Edward K. (1934), *The second-generation Japanese problem*. Stanford.
- Tajfel, Henri (2010), Introduction. In: Tajfel, Henri (Hg.), *Social identity and intergroup relations*. Cambridge.
- Takaki, Ronald (1998), *Strangers from a Different Shore: A History of Asian Americans*. New York.
- tenBroeck, Jacobus/ Barnhart, Edward N./ Matson, Floyd W. (1968), *Prejudice, War, and the Constitution*. Causes and Consequences of the Evacuation of the Japanese Americans in World War II. Berkeley.
- Theiler, Olaf (2003), *Die NATO im Umbruch*. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen. Baden-Baden.
- Thies, Wallace (1987), Alliances and Collective Goods. A Reappraisal. In: *Journal of Conflict Resolution*. 31:2, S. 298–332.
- Thomas, Christopher/ Magloire, Juliana T. (2000), *Regionalism Versus Multilateralism: The Organization of American States in a Global Changing Environment*. Boston.
- Thomas, Evan (2012), *Ike's Bluff*. President Eisenhower's Secret Battle To Save The World. New York.
- Tolman, Edward C. (1948), Cognitive Maps in Rats and Men. In: *The Psychological Review*. 55:4, S. 189-208.
- Thoß, Bruno (2003), Einführung. In: Ders. (Hg), *Die NATO als Militärallianz: Strategie, Organisation und nukleare Kontrolle im Bündnis 1949-1959*. München, S. 1-16.
- Trachtenberg, Marc (1999), *A constructed peace*. The making of the European settlement, 1945 - 1963. Princeton.

- Turner, John C. (2010), Towards a cognitive redefinition of the social group. In: Tajfel, Henri (Hg.), *Social identity and intergroup relations*. Cambridge.
- Tyner, James A. (2007), *America's strategy in Southeast Asia*. From the Cold War to the Terror War. Lanham.
- Urwin, Derek (1995), *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*. New York.
- Vannucci, Albert P. (1985), The influence of Latin America governments on the shaping of United States foreign policy: the case of U.S.-Argentine relations, 1943-1948. In: *Journal of Latin American Studies*. 17:2, S. 355-382.
- Van Wynen Thomas, Ann/ Thomas, Aron. J. (1963), *The Organization of American States*. Dallas.
- Varwick, Johannes/ Woyke, Wichard (2000), *Die Zukunft der NATO*. Transatlantische Sicherheit im Wandel. Opladen.
- Varwick, Johannes (2008), *Die NATO*. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei? München: Beck.
- Viotti, Paul R.; Kauppi, Mark V. (2008), *International relations theory*. Realism, pluralism, globalism and beyond. Boston.
- Vogt, Thomas (1999), *Der Neorealismus in der internationalen Politik*. Eine wissenschaftstheoretische Analyse. Wiesbaden.
- Vretska, Helmut/ Rinner, Werner (Hg.) (2000), *Thukydides*. Geschichte des Peloponnesischen Krieges. Stuttgart.
- Wallander, Celeste A. / Keohane Robert O. (1999), Risk, Threat, and Security Institutions. In: Haftendorn, Helga (Hg.), *Imperfect unions*. Security institutions over time and space. Oxford, S. 21–47.
- Walt, Stephen M. (1987), *The origins of alliances*. Ithaca.
- Walt, Stephen M. (1988), Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia. In: *International Organization*. 42:2, S. 275–316.
- Waltz, Kenneth Neal (1979), *Theory of international politics*. Boston: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N (1993), The Emerging Structure of International Politics. In: *International Security*. 18:2, S. 44–79.

- Ware, Caroline (1940), *The Cultural Approach to History*. New York: Columbia University Press.
- Weber, Steve (1991), *Multilateralism in Nato*. Shaping the postwar balance of power, 1945 - 1961. Berkeley.
- Wendt, Alexander (1992), Anarchy is what State Make of it. The social construction of power politics. In: *International Organization*. 46:2, S. 391–425.
- Wendt, Alexander (1994), Collective Identity Formation and the International State. In: *The American Political Science Review*. 88:2, S. 384–396.
- Wendt, Alexander (2010), *Social theory of international politics*. Cambridge.
- Westad, Odd Arne, (2000), Introduction: Reviewing the Cold War. In: ders. (Hg.), *Reviewing the Cold War*. London/ Portland, S. 1-26.
- Wiener, Antje (2003), Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft. In: Hellmann, Gunther (Hg.), *Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden, S. 133–160.
- Wildavsky, Aaron (1991), The Two Presidencies. In: Wildavsky, Aaron, *The Beleaguered Presidency*. New Brunswick
- Woodman, Stewart (1994), Toward an Independent Outlook: Australia's Regional Security Policies, 1945-1991. In: Baker, Richard (Hg.), *The ANZUS States and Their Region*. Regional Policies of Australia, New Zealand, and the United States. London, S. 9-27.
- Woyke, Wichard (1993), Foundation and History of NATO, 1948-1950. In: Wiggershaus, Norbert/ Foerster, Roland (Hg.), *The Western Security Community 1948-1950*. Oxford.
- Woods, Randall B. (2005), *Quest for identity*. America since 1945. Cambridge/ New York.
- Wunderlin, Clarence E. (2005), *Robert A. Taft*. Ideas, Tradition, and Party in U.S. Foreign Policy. Lanham.
- Yesilbursa, Behcet K. (2005), *The Baghdad Pact*. Anglo-American Defence Policies In The Middle East, 1950-1959. London/ New York.
- Young, Thomas-Durell (1992), *Australian, New Zealand, and United States security relations, 1951-1986*. Boulder.
- Zischka, Johannes (1987), *Die NS-Rassenideologie*. Machttaktisches Instrument oder handlungsbestimmendes Ideal?. Frankfurt am Main/ New York.

### **Erklärung über die selbstständige Abfassung meiner Dissertation**

Hiermit erkläre ich, Stefan Megyery,

*(vollständiger Name in Druckbuchstaben)*

dass ich die vorliegende Dissertation selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe.

Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Dissertation wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt oder veröffentlicht.

Berlin, den 12.08.2013

Stefan Megyery